



UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIA POLÍTICA

TRAMITAR EN EL MARCO DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO: UNA APROXIMACIÓN A LA EXPERIENCIA USUARIA.

POR MIGUEL ANGEL RAMOS GARRIDO

Memoria presentada a la carrera de Administración Pública y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción para optar al grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas.

Profesor guía: Carlos Humberto Umaña Mardones

Diciembre, 2023.

Concepción, Chile.

Índice de contenido

| | |
|--|-----|
| Índice de tablas | 3 |
| Índice de ilustraciones..... | 4 |
| Resumen..... | 5 |
| Capítulo I: Planteamiento del Problema de Investigación | 6 |
| Pregunta de investigación..... | 16 |
| Objetivos..... | 16 |
| Objetivo general..... | 16 |
| Objetivos específicos..... | 16 |
| Hipótesis..... | 16 |
| Capítulo II: Marco teórico referencial | 17 |
| 1. Gobernanza | 17 |
| 2. Gobierno electrónico | 20 |
| 3. Gobierno digital | 23 |
| 4. Transformación digital | 34 |
| 4.1. Transformación digital en la administración pública | 39 |
| 4.1.1. Servidores públicos..... | 44 |
| 4.1.2. Tecnología | 45 |
| 4.1.3. Optimizar los procesos..... | 45 |
| 4.2. Transformación digital en la interacción con el ciudadano | 46 |
| 4.3. Interoperabilidad gubernamental como requisito para el cambio | 47 |
| 4.4. La Digitalización ¿un medio o un fin? | 56 |
| 5. Estado centrado en el ciudadano | 58 |
| Capítulo III: Marco legal institucional..... | 59 |
| Transformación digital del Estado | 59 |
| Capítulo IV: Marco metodológico | 83 |
| Enfoque y tipo de investigación..... | 83 |
| Técnicas de recolección de datos..... | 84 |
| Capítulo V: Resultados de la investigación..... | 85 |
| Capítulo VI: Conclusión..... | 106 |
| Bibliografía..... | 109 |
| Anexos..... | 116 |

Índice de tablas

| | | |
|-----------------|---|----|
| Tabla 1 | Componentes estructurales del gobierno digital..... | 33 |
| Tabla 2 | Factores Push y Pull para la transformación digital | 38 |
| Tabla 3 | Principios fundamentales del Marco Europeo de Interoperabilidad..... | 53 |
| Tabla 4 | Principios de la Agenda de Modernización 2018 - 2022 | 60 |
| Tabla 5 | Iniciativas categorizadas por temas | 63 |
| Tabla 6 | Principios estratégicos de la Estrategia de Transformación Digital | 65 |
| Tabla 7 | Principios operacionales de la Estrategia de Transformación Digital | 66 |
| Tabla 8 | Líneas de acción de la Estrategia de Transformación Digital | 68 |
| Tabla 9 | Iniciativas que conforman la Agenda de Modernización 2022 - 2026 | 76 |
| Tabla 10 | Principios incorporados por la ley 21.180..... | 79 |
| Tabla 11 | Grupos de instituciones establecidas en DFL 1/2021 MINSEGPRES | 81 |
| Tabla 12 | Fases de implementación de la Ley N° 21.180 | 81 |
| Tabla 13 | Cronograma de la implementación de la Ley N°21.180 | 83 |

Índice de ilustraciones

| | | |
|-----------------------|--|-----|
| Ilustración 1 | Horas necesarias para completar un trámite, por país | 7 |
| Ilustración 2 | Porcentaje de usuarios de internet al tramitar en línea..... | 10 |
| Ilustración 3 | Usuarios de internet según zona de residencia | 11 |
| Ilustración 4 | Uso de internet al tramitar según zona de residencia..... | 11 |
| Ilustración 5 | Ranking percepción de corrupción (2012 a 2022)..... | 13 |
| Ilustración 6 | Percepción de transparencia de los organismos públicos..... | 13 |
| Ilustración 7 | Diagrama conceptual de gobernanza, gobernanza digital y gobierno abierto | 24 |
| Ilustración 8 | Recomendaciones sobre estrategias de gobierno digital..... | 25 |
| Ilustración 9 | Diagrama de elementos clave para el Gobierno Digital..... | 26 |
| Ilustración 10 | Estrategias de gobierno digital..... | 28 |
| Ilustración 11 | Ejes de la transformación digital en la administración pública | 43 |
| Ilustración 12 | Elementos de gestión del cambio | 52 |
| Ilustración 13 | Dimensiones que impulsan la confianza en el sector público | 73 |
| Ilustración 14 | Principios de la Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026..... | 75 |
| Ilustración 15 | Rangos etarios de las personas encuestadas | 90 |
| Ilustración 16 | Género de las personas encuestadas..... | 90 |
| Ilustración 17 | Zona de residencia de las personas encuestadas | 91 |
| Ilustración 18 | Nivel educacional..... | 92 |
| Ilustración 19 | Canal utilizado en el último trámite | 93 |
| Ilustración 20 | Canal utilizado según rango etario | 94 |
| Ilustración 21 | Expectativa sobre lo engorroso del proceso de tramitación | 95 |
| Ilustración 22 | Expectativa de tiempo demandado en el último | 95 |
| Ilustración 23 | Calificación general de la última experiencia..... | 96 |
| Ilustración 24 | Percepción de confianza, transparencia y agilidad según canal | 96 |
| Ilustración 25 | Barreras y/o desafíos al tramitar | 97 |
| Ilustración 26 | Cantidad de interacciones necesarias | 98 |
| Ilustración 27 | Interacciones con diferentes organismos públicos en el mismo proceso | 99 |
| Ilustración 28 | Nivel de conocimiento de la ley 21.180 de Transformación Digital del Estado | 100 |
| Ilustración 29 | Participación en consultas o encuestas sobre el diseño de los procesos ... | 101 |

Resumen

La visión que se tiene por parte de la ciudadanía frente a la administración pública ha estado sujeta por muchos años bajo el término “burocracia”. La complejidad que tienen las personas para acceder a las prestaciones públicas, las largas filas que suelen hacer para realizar un trámite y los acotados horarios que van en desmedro de quienes trabajan, la gran cantidad de formularios que se deben llenar, entre otros, han resultado en tener que repensar la entrega más expedita, oportuna y rápida de los servicios a la ciudadanía (Naser & Concha, 2011).

Enmarcar el concepto de transformación digital en la disciplina de la administración pública supone un cambio profundo, frente a esto, es habitual relacionar esta transformación con cambios sustanciales y esfuerzos de innovación mediante el uso intensivo de los medios electrónicos, los que generan un impacto en la estructura organizativa, en la manera de prestar los servicios públicos, y la forma tradicional en que ha operado la administración pública, y su relación con la ciudadanía.

Es importante comprender a la transformación digital no como un objetivo, sino una necesidad debido a la fuerza y velocidad con que la digitalización ha entrado y se ha apropiado de los seres humanos. Como tampoco es un resultado, sino que es un proceso, ya que, se comprende que el fin último es mejorar la calidad de vida de las personas.

Ofrecer un servicio ágil y eficiente que se ajuste a las expectativas de las y los ciudadanos se ha convertido en una prioridad para los sectores públicos, pero a medida que la experiencia de los ciudadanos, la mejora en la satisfacción de estos y la prestación de servicios digitales eficientes pasan a ser el centro de atención, muchas organizaciones públicas de los distintos niveles de la administración del Estado se están quedando atrás: principalmente las municipalidades

Las municipalidades “son aquel órgano más cercano a la comunidad y el encargado de resolver las necesidades más urgentes” (Centro de Políticas Públicas, 2019). Al estar más relacionados a la vida cotidiana de las personas, los municipios posibilitan una gestión más cercana a la realidad y necesidad de cada comuna. En materia de transformación digital las municipalidades representan el 38% de total de instituciones públicas sujetas a la ley 21.180 sobre transformación digital del Estado.

Transformación digital, experiencia usuaria, gobernanza, gobierno electrónico, gobierno digital,

Capítulo I: Planteamiento del Problema de Investigación

Desde una perspectiva jurídica se señala de forma expresa, en el artículo 1° de nuestra Constitución Política de la República, que la definición de Estado corresponde a aquella entidad que está al servicio de la persona humana, es en este sentido, donde el Principio de Servicialidad del Estado tiene su fundamentación en la supremacía de la persona humana (Biblioteca del Congreso Nacional, 1980).

Este deber jurídico que la Carta Magna impone al Estado no se basta con la mera expresión literaria, sino que posee efectos prácticos y concretos. Este principio constitucional tiene un carácter multifacético, es decir, considera actividades que realiza el legislador y administrador.

En primer lugar, el legislador debe adecuar su accionar al mandato constitucional toda vez que esta declara estar al servicio de la persona humana, lo cual se traduce en el respeto irrestricto a los derechos de las personas, la promoción de estos y de la participación e integración en la vida nacional.

En segundo lugar, en el administrador, materializada en la Administración Pública y la diversidad de entidades gubernamentales, se presenta el Principio de Servicialidad no como el solo deber de satisfacer las distintas necesidades de las personas, sino que, además, en la satisfacción que estas respuestas pudiesen generar en la población beneficiaria, obligando al agente estatal a actuar con eficiencia, oportunidad, idoneidad y de forma proporcionada, razonable y justa.

Desde una mirada histórica sobre los modelos y paradigmas que ha ido adquiriendo la gestión pública, se observa un cambio sustancial en la forma de hacer gestión y, paralelamente a aquello, la compleja conceptualización de quienes serían los “receptores” de los bienes y servicios producidos por el Estado. Posterior a los años 90, una época marcada por una lógica Estado-beneficiarios del servicio, se incorpora a la gestión pública el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) que trae consigo una reinención de hacer gestión observando experiencias del sector privado para incorporar ideas en el campo de lo público; bajo esta lógica definida como *benchmarking* se trasladó el concepto de cliente, lo cual significó orientar los esfuerzos de los empleados públicos a garantizar la satisfacción del ciudadano-cliente bajo una lógica basada en la competencia, un elemento propio del sector privado.

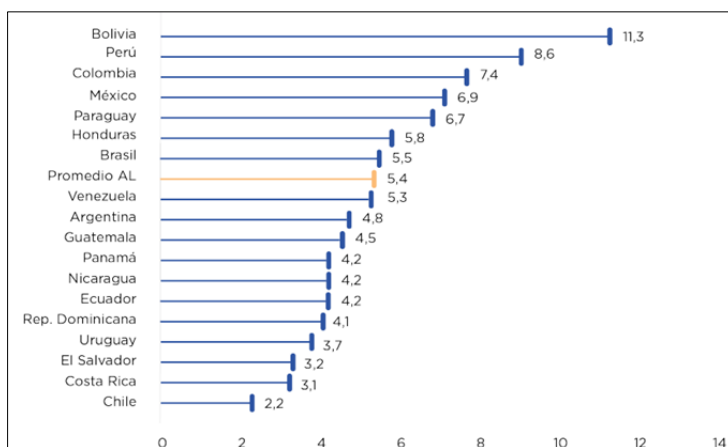
En el siglo XXI la ciudadanía es cada vez más exigente en relación con los servicios y productos entregados por el Estado, y en donde la satisfacción con las instituciones públicas es importante analizar desde una mirada crítica. Al respecto, el índice de Medición de Satisfacción Usuaría (MESU) demuestra que el porcentaje de personas que evalúa con nota 6 o 7 su última experiencia en la realización de trámites o requerimientos ante distintos servicios públicos aumentó de 58% en 2021 a 63% en 2022 (Ministerio de Hacienda, 2023).

Este indicador arroja que el principal problema que declaran las personas es no haber recibido una respuesta en tiempo prudente por parte de las instituciones públicas, lo cual genera conflicto cuando también la ciudadanía señala que el atributo más valorado para declararse satisfecho con la experiencia es el tiempo de respuesta en el proceso de tramitación.

En comparación con la región, según lo indica el Latinobarómetro del año 2017, las y los chilenos destinarían en promedio 2,2 hrs a resolver algún tipo de trámite ante un servicio público, situación que se aleja considerablemente de la realidad de Latinoamérica (Latinobarómetro, 2017).

Ilustración 1

Horas necesarias para completar un trámite, por país



Fuente: Recopilado del informe “El fin del trámite eterno” (BID, 2018, p. 19).

Esta complejidad de la burocracia en la región se traduce en el hecho de que hacer un trámite toma en promedio 5,4 horas, haciendo que las diferencias entre países sean notables, por ejemplo mientras que en Bolivia completar un trámite conlleva más de 11 horas, en Chile una transacción equivalente se puede hacer en algo más de 2 (Roseth et al., 2018).

Que un trámite sea más complejo que otro en ciertos países de la región, no se mide sólo a partir del número de horas necesarios para completarlo, sino que, interfieren otros factores y elementos que inciden en el proceso, tales como:

(...) la cantidad de viajes a las oficinas gestoras, los requisitos múltiples, la necesidad de dejar papeles en persona y la falta de claridad con respecto a la información contribuyente a que los ciudadanos tengan que ir a la oficina pública (o a varias oficinas públicas) más de una vez para obtener lo que buscan. Ese tipo de situaciones no es una excepción. En la región, en promedio, un cuarto de los trámites requiere tres interacciones o más para su resolución (Roseth et al., 2018)

En países avanzados, existe consenso respecto a que las relaciones con el Estado son sencillas, rápidas, transparentes y basadas en las preferencias y necesidades de las y los ciudadanos (Chinchilla, 2022). Especialmente, la ciudadanía debería poder:

- Acceder a todos los trámites en línea, y poder realizarlos completamente por esta vía desde cualquier dispositivo, lugar y momento (salvo aquellos que, debido a razones de seguridad o sensibilidad, requieran una interacción presencial).

- Presentar su información personal a la administración pública por una sola vez, y depender del Estado para compartirla según sea necesario para brindar acceso a derechos y facilitar el cumplimiento de obligaciones.
- Encontrar información respecto a derechos y obligaciones en un solo lugar, en lenguaje y formato sencillo.
- Tener acceso a la ayuda que necesiten, considerando sus condiciones particulares, para acceder a derechos y obligaciones que requieran.
- Tener control sobre su información personal, para consultarla y cambiarla, como también tener la certeza de quien la ve y por qué, e indagar o reclamar al respecto.

Sin embargo, esta no es la realidad de América Latina y el Caribe. Los trámites no solo cumplen con la característica de ser difíciles de realizar, sino que también demandan mucho tiempo y varias interacciones con la administración para realizarlos. Por otra parte, pueden ser un foco de corrupción, destruyendo poco a poco la confianza de los ciudadanos. Además, los problemas y/o complicaciones afectan generalmente a las personas con menores ingresos. Con todo, ante trámites complejos, los ciudadanos tienen tres opciones: aguantarse, pagar un soborno, o tirar la toalla (Roseth et al., 2018).

Algunas de las razones que justifican la complejidad de los trámites, son las siguientes:

- i. Falta de conocimiento sobre la verdadera experiencia ciudadana por parte de la administración pública.
- ii. Alta complejidad regulatoria, lo que se desencadena en muchos trámites y requisitos.
- iii. Poca coordinación y colaboración entre instituciones, lo cual genera que los ciudadanos deban asistir a cada una para conseguir información y pasársela a otra para completar un trámite
- iv. Desconfianza del gobierno hacia los ciudadanos, lo que lleva a imponer altas barreras para acceder a los trámites; desconfianza de directos públicos en funcionarios de ventanilla, lo que genera rigidez en la prestación y alarga los tiempos para resolver los trámites, y desconfianza interpersonal, que produce a la ciudadanía aceptar un alto grado de dificultad a cambio de mayor protección contra el abuso por parte de los demás (Roseth et al., 2018).

Al momento de enfrentarnos a un trámite en la administración pública nos imaginamos perder toda la mañana entre filas de espera, llamadas de tickets y conversaciones con una o varias personas a través de las ventanillas de atención con información muchas veces compleja (Lescano, 2016).

Describir un proceso clásico de atención para realizar una consulta ante alguna entidad pública, sería: primero, hacer la fila para entrar al establecimiento, hacer la fila para sacar un ticket de atención, luego esperar para que te den un número de atención y luego ser atendido. Generalmente el tiempo promedio entre que se pregunta y se recibe la respuesta no debería tardar más de 5 minutos, sin embargo, no existe una especie de “caja rápida” de consultas, y son 5 minutos sumados a los 60 minutos (promedio) en haber esperado la atención. El servicio de administración pública no se basa en las ventas, sino en la calidad de atención, servicios y/o beneficios que puedan brindar a las personas. En el sector público, es común

que haya largos tiempo de espera y tiempos muertos en los que se podría estar haciendo algo más productivo (Lescano, 2016).

En América Latina, como lo indica Lueders (2004), aún no hay conciencia sobre la relevancia, los componentes, el papel del Estado y la necesidad de una institucionalidad sobre la interoperabilidad que permita agilizar los procesos. Esto implica que se considere como un problema tecnológico que recae en los departamentos de informática de las instituciones, quienes se ven obligados a abordar cuestiones que van desde aspectos normativos hasta problemas semánticos, tecnológicos y de procesos. Pero además enfrentar obstáculos como no contar con las habilidades y/o capacidades, la autoridad ni la experiencia necesaria para resolver estos desafíos.

La Dra. Fabiola Perales Fernández en su tesis doctoral señala que “un Estado no puede aspirar a la justicia social cuando el acceso a los derechos sociales de sus ciudadanos está plagado de procedimientos administrativos onerosos, interminables y traumáticos” (Perales, 2023) argumentando que las cargas administrativas “entierran a la gente en el papeleo y los llenan de frustración” (Herd y Moynihan citado por Perales, 2023).

Como se evidencia, la transformación digital es un fenómeno que impacta en el día a día de las personas y en todo tipo de situaciones como, por ejemplo, tramitar ante la administración pública. Por lo que una administración que no se adapta a la transformación digital y tecnológica, difícilmente podrá resolver los problemas del siglo en el que vivimos (Campos, 2019, como se citó en Kim, 2022).

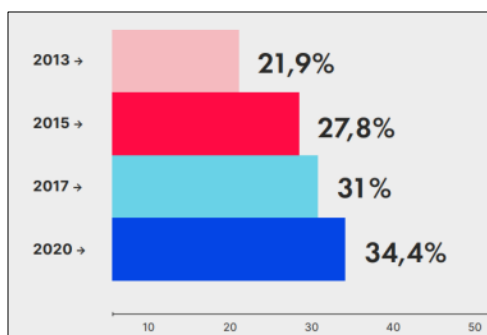
En este sentido, y considerando el objetivo de la transformación digital del Estado sobre mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, la Estrategia de Transformación Digital da cuenta de los esfuerzos institucionales por avanzar en materia digital.

La Estrategia expone que el 86% de los trámites del Estado han sido digitalizados, llevado a número, corresponde a 2.997 trámites. Sin embargo, la alfabetización digital sigue estando presente, pues no existe educación digital desde la infancia (Kim, 2022). En nuestra región, tanto Chile, Brasil como Uruguay presentan ventajas significativas con los demás países, pero no es suficiente, ya que es lo mínimo para estar a la vanguardia del desarrollo social y económico del país (Arias, 2023).

Frente a esto, un estudio realizado por la Fundación País Digital (2020) sobre brecha digital en el uso de internet al 2020 da cuenta que el porcentaje de usuarios de internet para tramitar electrónicamente con instituciones públicas a nivel nacional es del 34,4% de personas.

Ilustración 2

Porcentaje de usuarios de internet al tramitar en línea



Fuente: recopilado del Informe sobre “Brecha en el uso de internet 2020” (Fundación País Digital, 2020).

Para avanzar en materia de alfabetización digital, es imperante el acceso a internet. En esta línea, de acuerdo con el índice de la OCDE, Chile cuenta con un 87,5% de conectividad en los hogares, por debajo de países como España, Irlanda, Suecia y Corea del Sur, quien presenta un 99,9% de acceso a internet.

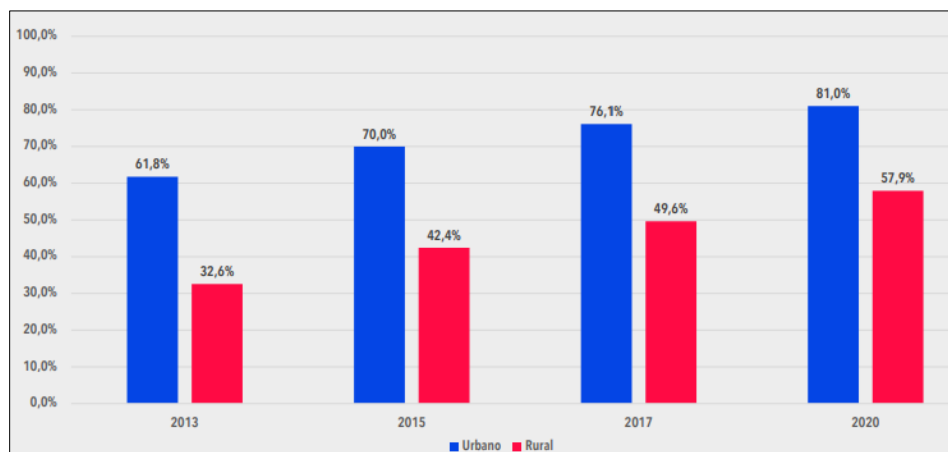
Por otro lado, se indica que Chile ha tenido una tasa de crecimiento del 71% en el despliegue de fibra óptica en el territorio, siendo uno de los países que lideran este indicador en Latinoamérica, detrás de Costa Rica con 74%, y muy por sobre de Colombia con 43% y México con 26% (Seguel, 2022).

A pesar de liderar el ámbito de las telecomunicaciones, Chile presenta una tarea pendiente, la conectividad rural. No se puede ignorar que existen alrededor de 2000 localidades rurales y conurbadas que carecen de servicios móviles y fijos. De los 7.6 millones de hogares, sólo el 3.6 de estos posee acceso a algún tipo de conexión fija.

Estas cifras reflejan la brecha digital entre las zonas urbanas y rurales de nuestro territorio, poniendo en relieve el gran desafío para el desarrollo del país. Según datos de la Fundación País Digital (2020) se reconoce que el porcentaje de usuarios de internet según zona de residencia ha ido en crecimiento a medida que avanza el tiempo, sin embargo, la brecha se mantiene, alcanzado así al 2020 un 81% de usuarios en zonas urbanas y un 59,7% de usuarios en zonas rurales.

Ilustración 3

Usuarios de internet según zona de residencia

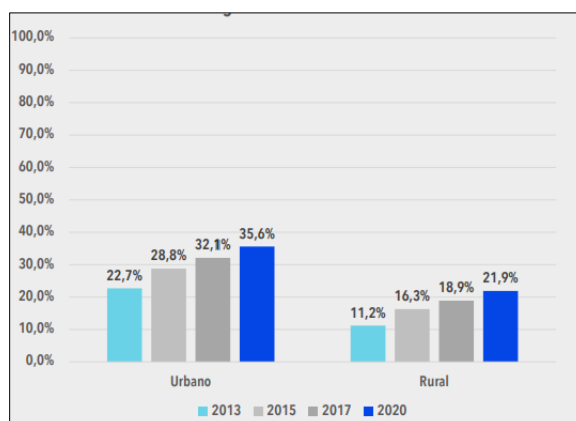


Fuente: recopilado del Informe sobre “Brecha en el uso de internet 2020” (Fundación País Digital, 2020).

Un dato importante que destacar resalta cuando se entrecruza la variable “uso de internet para tramitar electrónicamente” con la variable “zona de residencia”, donde el respectivo estudio dirigido por la fundación arroja que la brecha digital entre zonas de residencia al 2020 es del 21,9% en zona rural y un 35,6% en zona urbana.

Ilustración 4

Uso de internet al tramitar según zona de residencia



Fuente: recopilado del Informe sobre “Brecha en el uso de internet 2020” (Fundación País Digital, 2020).

Esta diferencia se acrecienta si se incorpora la variable ingresos, al respecto, el 78% de los hogares en el quintil de mayores ingresos cuentan con acceso a banda ancha fija, porcentaje que se reduce a 38% en el quintil de menos ingresos. Esta brecha se amplía cuando se compara la conexión en áreas urbanas (54% de los hogares) con las zonas rurales (solo el 4%) (Uribe, 2023).

Otro factor importante de analizar en las interacciones de la ciudadanía con la administración pública tiene que ver con la confianza institucional. Al respecto, se plantea que en nuestra región y particularmente en Chile, existe una desalentadora tasa de confianza en el Estado y sus instituciones, tal es la evidencia presentada por el Estudio ICREO año 2023 donde los resultados arrojan que la ciudadanía califica en promedio con nota 3,7 a instituciones, servicios y empresas del Estado en términos de confianza, en donde la dimensión transparencia se lleva el 30% de los requisitos más importantes para confiar en las entidades públicas (ICREO, 2023).

La confianza institucional entendiendo que es el punto medio donde convergen las relaciones entre ciudadanos e instituciones, “hace referencia a la capacidad del sector público de funcionar de la manera preferida por la ciudadanía (...) en base a sus percepciones e interpretaciones más que a su existencia real o la provisión efectiva de bienes públicos” (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019, p. 67), esto es, la existencia de una congruencia entre aquello que efectivamente realizan las instituciones y las preferencias de las y los ciudadanos, centrando estas en variables subjetivas y dinámicas.

Esta desafección ciudadana hacia las instituciones públicas se evidencia en la baja concurrencia a las urnas (Morales Quiroga, 2008), esto concuerda con los bajos niveles de confianza que la ciudadanía deposita en las autoridades. Al respecto, según la última encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) realizada en junio y julio del 2023, evidencia un escenario complejo y desalentador, en donde el gobierno no alcanza el 20%, el Congreso Nacional no alcanza el 10% y los partidos políticos se queda con tan solo el 3% de confianza, bajando un punto con respecto al año anterior (Centro de Estudios Públicos, 2023).

Uno de los aspectos que incide en la confianza institucional es la percepción de corrupción y frente a esto, Chile ha obtenido 67 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) publicado por la ONG Transparency International durante el año 2022, calificación que se ha mantenido intacta desde 2017 y, por otro lado, la posición en el Ranking de la corrupción se ha mantenido en el lugar 27° durante tres años.

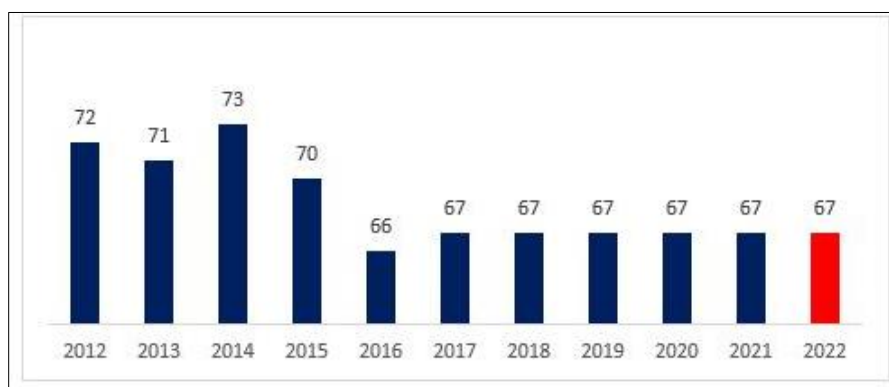
Este índice clasifica a 180 países puntuándolos de 0 (una percepción de alto nivel de corrupción) a 100 (una percepción de muy bajos niveles de corrupción). Frente a estos resultados, en nuestro caso se puede ver el vaso medio lleno o medio vacío, plantea María Jaraquemada, directora ejecutiva de Chile Transparente, porque si por un lado analizamos el promedio mundial es 43 de 100 puntos, por lo que Chile con 67 puntos estaría bastante sobre el promedio mundial, estando más cercano al promedio de los países de la OCDE.

Por otro lado, desde la organización internacional se determina que en nuestro país no se estaría priorizando la lucha contra la corrupción, situación que responde al estancamiento

tanto en el IPC como en el ranking. Sin perjuicio de aquello, Chile presenta instituciones democráticas sólidas y oportunidades para revertir la situación, tal es el caso del proceso de reforma constitucional, y la primera Estrategia Nacional de Integridad, que presentan una oportunidad única para fortalecer las rendiciones de cuentas, modernizar las instituciones públicas y mejorar la confianza en el Estado (Transparency International, 2023).

Ilustración 5

Ranking percepción de corrupción (2012 a 2022)

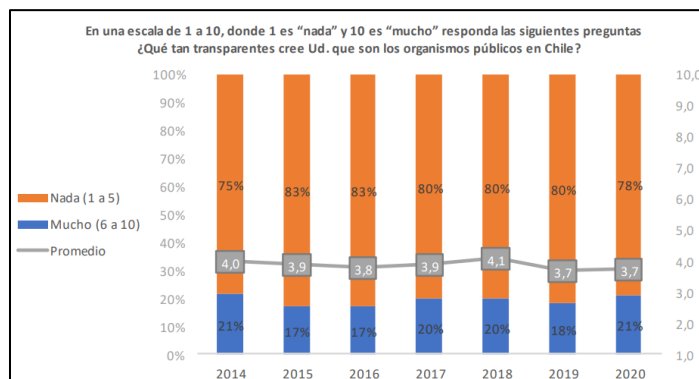


Fuente: Transparency International, 2023.

Otro factor importante que se debe analizar en cuanto confianza institucional en este vínculo Estado-ciudadanía tiene relación con la transparencia que brindan los servicios públicos. Al respecto, según el Estudio Nacional de Transparencia del 2020 determina que la percepción ciudadana es de que los organismos públicos son poco transparentes, alcanzando un 78% (Consejo Para la Transparencia, 2021).

Ilustración 6

Percepción de transparencia de los organismos públicos



Fuente: Estudio Nacional de Transparencia año 2020 (CPLT, 2021)

Existen múltiples investigaciones que dan cuenta y reflejan a un Estado alejado de la realidad de los usuarios, e incluso autores señalan que el gran desafío del Estado es poder cambiar el paradigma de sus servicios desde quien lo produce a quien lo requiere (Barros, 2014).

La transformación digital permite volcar los esfuerzos a hacer de los servicios más centrados en los ciudadanos, en donde se entregue mejores oportunidades y seguridades a la ciudadanía; un Estado innovador que fomente e impulse el talento humano para la producción de mejores servicios; y un Estado sustentable y eficiente que ahorre costos innecesarios y de manera progresiva prescindiera del uso de papel.

Es indiscutible que la sociedad está avanzando rápidamente en todo sentido, lo cual es un desafío para las organizaciones tradicionales, que deben reconvertirse y adaptarse al cambio y a la incertidumbre que eso conlleva. En este sentido, Juan Chinchilla, Director de la Unidad de Negocio de Business Applications, propone centrarse en la experiencia del ciudadano, y así impulsar la transformación del sector público.

Con todo, la administración pública no puede contentarse o conformarse con que algunos de sus servicios sean satisfactorios, útiles y modernos. También deben conseguir la aprobación de la ciudadanía, y en esto también influye la transformación digital (Jiménez, 2019). Esto significa que las administraciones públicas no sólo deben proporcionar servicios de calidad sino también garantizar que satisfagan las necesidades y expectativas de los ciudadanos a los que sirven como también su participación en los procesos internos.

En el Índice de Gobierno Digital de la OCDE (2019) indica que los países que tienen un rendimiento destacado comparten prácticas efectivas al integrar y colaborar con los usuarios en la creación de políticas y servicios. Esto implica establecer diversos canales, mecanismos y normativas para involucrar a los usuarios. Además, incluyen activamente a los usuarios en la prueba y la evaluación del diseño, así como en la entrega rápida de servicios.

El uso de tecnologías digitales para fomentar la inclusión y la participación en los procesos de formulación de políticas y entrega de servicios es limitado, registrando cifras relativamente bajas del 30% y 36%, respectivamente, para al menos tres o más grupos diversos, como personas mayores, con discapacidades, migrantes, grupos étnicos o mujeres (OCDE, 2019).

Los resultados del índice manifiestan que hay poca cantidad de pruebas y evaluaciones con los usuarios en la formulación de políticas y la prestación de servicios. El 49% de los países involucran a los usuarios mediante mecanismos institucionales formales para probar diversas formas de ofrecer servicios.

Adoptar un enfoque ágil para interactuar con los usuarios puede ser beneficioso para los países al diseñar y ofrecer servicios, lo que implica establecer una cultura de investigación continua para comprender las necesidades de los ciudadanos. Aunque el 61% de los países analizados -entre ellos Chile- tiene una política dedicada para probar y evaluar proyectos digitales con la participación de los usuarios finales, sin embargo, solo el 30% cuenta con mecanismos durante la implementación de dichos proyectos.

Los gobiernos de los países que componen la OCDE, entre ellos Chile, están modificando en forma progresiva su enfoque en materia de prestación de servicios públicos digitales, avanzando así de un modelo centrado en el gobierno a uno impulsado por la ciudadanía o el usuario (OCDE, 2019).

Los gobiernos deben permitir que los ciudadanos expresen sus expectativas y ofrezcan información sobre la eficacia y la capacidad de respuesta de los servicios públicos a sus necesidades. Sin embargo, solo el 51% de los países evalúa la satisfacción de los usuarios mediante indicadores específicos. Del mismo modo, el 49% tiene pautas para medir la satisfacción de los usuarios con los servicios digitales, pero solo el 12% ha hecho obligatorio este proceso en todos los niveles de gobierno (OCDE (2019).

En el último tiempo, ofrecer un servicio ágil y eficiente que se ajuste a las expectativas de las y los ciudadanos se ha convertido en una prioridad para los sectores públicos, pero a medida que la experiencia de los ciudadanos, la mejora en la satisfacción de estos y la prestación de servicios digitales eficientes pasan a ser el centro de atención, muchas organizaciones públicas de los distintos niveles de la administración del Estado se están quedando atrás (Chinchilla, 2022).

En este sentido existe un nivel de la administración fundamental que requiere un mayor análisis debido a su importancia en calidad de vida de las personas: la administración local.

Las municipalidades “son aquel órgano más cercano a la comunidad y el encargado de resolver las necesidades más urgentes” (Centro de Políticas Públicas, 2019). Al estar más relacionados a la vida cotidiana de las personas, los municipios posibilitan una gestión más cercana a la realidad y necesidad de cada comuna. Además, en materia de transformación digital del Estado los municipios representan el 38% de total de instituciones sujetas al cambio producto de la entrada en vigor de la ley num. 21.180 cuyo objetivo es:

“transformar el Estado en materia digital, para que se torne ágil y eficiente, y su actuar se condiga con los tiempos actuales y se beneficie de las ventajas del desarrollo electrónico y digital, principalmente en relación al ahorro de tiempo, costos y calidad de vida de la sociedad entera” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2021)

En esta misma línea, hay autores que indican que en general “el desarrollo de la administración electrónica no se ha traducido en una innovación en las entidades locales” (Cerrillo, 2021, p. 12). En efecto, los medios electrónicos no se han empleado de manera extensa para abordar las nuevas demandas originadas tanto por las sociedades contemporáneas como por las interacciones resultantes entre las administraciones públicas y los ciudadanos. En lugar de introducir nuevas formas de actuación, manejo de información o toma de decisiones, mayormente se han utilizado para automatizar procesos y ofrecer servicios a distancia mediante medios electrónicos.

Con frecuencia, las administraciones públicas han continuado haciendo lo mismo, de la misma manera. Aunque se ha hablado mucho sobre la simplificación de las acciones y los procedimientos administrativos, no ha sido algo en común entre instituciones. La

introducción de innovaciones mediante el uso de medios electrónicos, que implicaría cambios significativos y radicales, incluso capaces de romper las reglas existentes, no ha ocurrido de manera generalizada en las instituciones locales.

Pregunta de investigación

¿Cómo se caracterizan las interacciones entre la administración pública y la ciudadanía en el escenario de la Transformación Digital del Estado?

Objetivos

Objetivo general

Caracterizar las interacciones de la ciudadanía en la región del Biobío con la administración pública en el marco de la implementación de la Transformación Digital del Estado al año 2023.

Objetivos específicos

1. Identificar elementos organizacionales y del entorno que favorezcan la implementación de la transformación digital del Estado.
2. Analizar la transformación digital del Estado a través de la experiencia usuaria de las y los ciudadanos en la Región del Biobío en 2023.
3. Conocer el escenario actual de las municipalidades reconociendo factores organizacionales de la implementación de la transformación digital del Estado según tipología.

Hipótesis

En el marco de la Transformación Digital del Estado, se plantea que existe una tendencia significativa entre la ciudadanía hacia la elección preferencial de la modalidad virtual para la realización de trámites ante la administración pública.

Capítulo II: Marco teórico referencial

En este apartado se presentará una revisión bibliográfica de los principales conceptos asociados a la transformación digital y a un Estado ciudadano-céntrico, lo cual permitirá responder tanto a la pregunta como al problema de investigación desde la teoría y conocimientos definidos. El orden de los temas se va a ir dando desde la teoría más general a lo más particular.

1. Gobernanza

Desde el siglo XVI, el Estado se ha convertido en la entidad que se encarga de manejar los asuntos de la población (primero súbditos y luego ciudadanos). A medida que la sociedad crecía, el Estado asumía más y más responsabilidades, volviéndose cada vez más complicado. Sin embargo, con el tiempo, la complejidad y la cantidad de tareas económicas, políticas y sociales que el Estado tenía que asumir, junto con el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, llevaron a que, para siglo XX, el Estado empezara a presentar problemas en cuanto al gobierno de la sociedad. Estos problemas incluyen limitaciones y violaciones de los derechos, decisiones unilaterales, una administración burocrática, falta de eficiencia, eficacia y economía, además de no aprovechar adecuadamente las ventajas de un gobierno en red, entre otros desafíos.

Conviene advertir que el concepto de gobernanza no se originó en el sector público, sino que en el sector privado en los años ochenta con la expresión “corporate governance”. La idea corporativa de que el éxito de una empresa no depende solo de las decisiones de los altos ejecutivos, sino que implica que los miembros y dueños de la empresa y los interesados en su desempeño se involucren en las decisiones y operaciones directivas que marcan el futuro de la empresa, es similar a la idea que se ha abierto paso en la gobernación de las comunicades políticas.

Para dar cabida a este concepto un tanto amplio, fue necesario revisar la literatura orientada a la ciencia política, donde se pudieron encontrar algunas definiciones como por ejemplo la de Luis Aguilar Villanueva (2006), que comprende el concepto de gobernanza como:

[...] un concepto descriptivo que muestra el cambio que al final del siglo XX han experimentado las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad. En otras palabras, el concepto de gobernanza se refiere a la forma en que se toman las decisiones y se ejerce el poder en una organización, ya sea en el sector público o privado, y cómo se involucra a los miembros y partes interesadas en el proceso de toma de decisiones (pag. 67).

La crisis que enfrentó el Estado a finales del siglo XX hizo que fuera necesario reconsiderar cómo estaba estructurado y cómo se gobernaba. Esto llevó a un nuevo enfoque en lo que se conoce como “gobernanza”. Al respecto, ciertos desafíos y preocupaciones actuales relacionados con el gobierno no surgen de la nada, sino que se derivan del constante desarrollo de la relación entre el Estado, la sociedad y la administración pública. En otras palabras, estas cuestiones son el resultado natural de la interacción en curso entre estos elementos. Para ser más claro, los problemas clave de los que se habla incluyen la excesiva

burocratización y la percepción de que las decisiones son tomadas de manera unilateral, la necesidad de una mayor participación de la sociedad y los ciudadanos en el gobierno, y la importancia de fortalecer los gobiernos en red (Calderón Sánchez y Palma Álvarez, 2018, como se citó en Naser, 2021)

Estos son los aspectos fundamentales que empiezan a dar forma a una idea de gobernanza que se alinea estrechamente con las disciplinas como la modernización y el avance digital del Estado. Esto implica abordar cuestiones como:

- Hiperburocratización
- Unilateralidad de las decisiones
- Necesidad de una mayor inclusión de la sociedad en el gobierno
- Fortalecimiento del Gobierno en red

No fue casual entonces que, en respuesta a las políticas fracasadas del siglo pasado, se haya revertido el enfoque jerárquico y burocrático con el que se había venido trabajando por un nuevo esquema alternativo de bottom-up, implementaciones adaptativas, no programadas en donde se otorga un papel decisivo a los actores no gubernamentales (Mayntz, 1999, como se citó en Aguilar, 2006). Con este giro se rompe el paradigma fundamental en la elaboración de políticas como acción de gobierno y la implementación como acción de las agencias públicas. Al respecto, en la disciplina de las políticas públicas y de administración pública, el gobierno había sido permanentemente considerado como el sujeto de la dirección política, así como los ciudadanos se consideraban en un escalón inferior en esta dinámica, siendo así destinatarios de la política o, en otros términos, los objetos de control político.

En base Aguilar (2006) se desprende entonces que el concepto de gobernanza se refiere a la forma en que se toman las decisiones y se ejerce el poder en una organización, ya sea en el sector público o privado, y cómo se involucra a los miembros y partes interesadas en el proceso de toma de decisiones. Por consiguiente, el mismo autor plantea que se trata de:

[...] un concepto de tanta potencialidad teórica y práctica se vuelva una etiqueta de moda, un término de denotación ambigua y versátil, un lugar común trivial o simplemente una manera más atractiva de nombrar las ideas y prácticas que desde antaño mantenemos inalteradas sobre el rol predominante y hasta unilateral que detenta el gobierno en la dirección de la sociedad, mientras que gobernanza denotará algo más que el mero actuar directivo del gobierno (p. 39).

En consecuencia, el concepto describe el hecho de que varias políticas sociales y servicios públicos han comenzado a llevarse a cabo mediante formas que escapan de la acción gubernamental burocrática, sino que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad en el proceso. Esto es, se introducen formas de asociación y cooperación del sector público con el privado y el social para enfrentar problemas sociales endémicos. Esto implica que el Estado ya no es el único llamado a responder a ciertas prestaciones de servicios públicos y a la solución de problemáticas sociales, sino que se amplía el margen de

colaboración y asociación para lograr mejores resultados, donde la participación ciudadana juega un rol fundamental.

Por tanto, el concepto de gobernanza comenzó a generar el cambio en la relación del Estado con el entorno, y con ello los distintos roles que iban jugando los actores, dando un lugar central a la sociedad, frente a ello, Aguilar (2006) plantea que:

En medio de polémicas antiestatales y de registros más ecuanímenes del cambio político y administrativo que sucedía en las relaciones entre gobierno y sociedad, la resultante fue que el concepto de gobernanza comenzó a denotar que la sociedad en su conjunto es tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia relevante pero no la única ni la dominante ni la decisiva en buena parte de los temas y circunstancias sociales (p. 70)

Así también en su continuidad el concepto de gobernanza comenzó a significar el concepto empleado para denotar el (re)surgimiento, la (re)valorización o la consolidación de formas sociales independientes de autorregulación, autogobierno y coordinación social de la autonomía social, en donde tienen lugar a) el mercado, a través de transacciones recíprocas de utilidades; b) en los comportamientos de cooperación, solidaridad, mutua ayuda y compasión que se materializa en las multiformes organizaciones de la sociedad civil: “capital social”; y c) la libre “conectividad”, que se ve potenciada por las TICs para mantener el valor vital de las personas como es la comunicación, tanto entre ellos mismos como también con organizaciones (Aguilar, 2006).

En la actualidad, gobernación/gobernanza se entiende como “el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce una sociedad”(Aguilar, 2006, p. 71). Sin embargo, el análisis en mayor profundidad es un tanto más complejo. Dirigir a una sociedad supone de por sí definir objetivos comunes, su adaptación social, la participación de la colectividad en el diseño de estos y la coordinación con múltiples actores sociales que impulsan y aseguran su realización.

Según Kooiman, a finales del siglo XX, el gobierno gobierna a través de “co-acciones” (colaboraciones, concurrencias) públicos y privados, que se traducen en formas como la coproducción, codirección, corregulación, cogestión y asociación. En otras palabras, el gobierno ya no actúa solo, sino que trabaja en conjunto con otros actores para lograr sus objetivos (Kooiman, 1993, como se citó en Aguilar, 2006).

Al diferenciar los conceptos de gobernanza y gobernabilidad, queda claro que la gobernanza es una variable independiente de la gobernabilidad. Por lo tanto, sería complicado imaginar un Estado o una situación de gobernabilidad positiva sin que previamente se hayan abordado y resuelto de manera satisfactoria las cuestiones de gobernanza. La gobernabilidad se refiere a los ajustes y procesos dentro del Estado y la administración pública destinados a mejorar la relación (vertical) con los ciudadanos y el proceso de toma de decisiones. Mientras que por otro lado, la gobernanza se centra en la mejora de la relación (horizontal) entre una diversidad de actores tanto públicos como privados, con el objetivo de mejorar la toma de

decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con un fuerte énfasis en la integración y la interdependencia (Jorquera, 2011).

El intento del Estado de modernizarse en lo que respecta a la organización de la gestión pública es uno de los factores clave en la construcción del concepto de gobernanza. Según Whittingham Munévar (2010), existen dos enfoques en la definición de gobernanza, que van desde una perspectiva centrada en el Estado hasta una perspectiva policéntrica que se enfoca en otros actores del sistema.

- i) **Desde la perspectiva centrada en el Estado**, la gobernanza se entiende como el arte del liderazgo público, donde el Estado es el actor principal. Por lo tanto, el régimen político, la gestión pública y la capacidad del gobierno son aspectos críticos para lograr una buena gobernanza. La gobernanza implica proporcionar una dirección coherente a la sociedad, la que es responsabilidad del Estado.
- ii) **Desde la perspectiva policéntrica**, la gobernanza se considera un proceso que involucra al Estado, la sociedad civil y el sector privado. Sin embargo, se asignan roles diferentes a cada uno de estos actores en el proceso.

En concreto, la perspectiva centrada en el Estado ve a la gobernanza como una responsabilidad que debe atender principalmente el gobierno, mientras que la perspectiva policéntrica reconoce la participación de múltiples actores (Estado, sociedad civil y sector privado) en la gestión y dirección de los asuntos públicos.

Por otro lado, Alejandra Naser (2021) comprende el concepto de gobernanza como:

[...] la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales. La forma e interacción entre los diversos actores refleja la calidad del sistema y afecta a cada uno de sus componentes; así como al sistema como totalidad.

Definición que permite resaltar el carácter holístico del concepto, poniendo el foco en aquellos procesos de interés público, en la calidad de las interacciones y el impacto en sus componentes.

2. Gobierno electrónico

En la literatura sobre el sector público, los cambios en torno a la prestación de servicios se han analizado principalmente bajo el término de “gobierno electrónico. Al respecto, autores como Ferguson y Raine (2000) señalan que el gobierno electrónico comienza a trabajarse y desarrollarse a medida que los gobiernos iban interiorizando y adaptando las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs) para la propia administración del Estado. Sin embargo, Wohlleben (2001) manifiesta que la comprensión del concepto no se limita ni se basa en el aparataje tecnológico exclusivamente, sino que se requiere comprender el para qué del proceso, esto es, supone un principio de comunicación y producción de servicios, donde

la piedra angular es la transformación. Esto implica un cambio en la forma de hacer gobierno y una variación en los servicios provistos, lo que supone el real objetivo del proceso (Wohlleben, 2001, como se citó en Kim, 2022). Al respecto, Naser y Concha (2011) señalan que el gobierno electrónico ha significado un cambio paradigmático en las estructuras tradicionales de la administración pública.

En base a lo definido en la Carta Iberoamericana de gobierno electrónico (CLAD, 2007), se define e-gov como el uso de las TIC en los órganos de la administración con el propósito de mejorar la información y los servicios proporcionados a los ciudadanos, así como para aumentar la eficacia, la eficiencia, la transparencia y la participación de los ciudadanos en el sector público.

Los beneficios del e-gov o gobierno electrónico se centran en la mejora de los servicios y la prestación de estos, lo que conduce a aumentos en la eficiencia del gobierno. Los modelos de etapas que teorizan y analizan el desarrollo del e-gov al interior de las organizaciones públicas mantienen la idea de que en las últimas etapas de implementación, las administraciones públicas cambian el enfoque fuera del gobierno y toman en cuenta el beneficio para las partes interesadas (Mergel et al., 2019)

La atención no se centra en crear nuevos modelos de negocio, como en el sector privado, sino que en esfuerzos que permitan hacer la prestación de servicios más eficiente y accesible para las y los ciudadanos.

La teoría sobre gobierno electrónico da cuenta que este se centra en el cambio al interior del gobierno, y que el cambio está orientado a poder modificar la prestación de servicios de fuera de línea a en línea, sin embargo, aún no se preocupa por el rediseño o reevaluación del propósito y el estilo del servicio.

En atención a que el Gobierno Electrónico se encuentra estrechamente relacionado en la consolidación de la gobernabilidad democrática, este debe estar diseñado para hacer más fácil y mejorar la participación de los ciudadanos en discusiones públicas y en la creación de políticas en general o políticas sectoriales. Esto se logra a través de consultas en las que los ciudadanos pueden participar activamente.

Los análisis en torno a e-gov frecuentemente se centran en cómo se utilizan las innovaciones tecnológicas, sobre todo el uso de internet para prestar servicios. Al respecto, Janowski (2005, citado en Mergel et al., 2019) señala que, mientras el gobierno electrónico solo provoca cambios al interior de una organización, la gobernanza electrónica y la gobernanza electrónica basada en políticas también modifican las relaciones externas. Es más, Tassabehji, Hackney y Popovic (2016, citado en Mergel et al., 2019) señalan que el e-gov es una reliquia del *New Public Management* argumentado en que el único objetivo es aumentar la eficiencia en la prestación de servicios.

La implementación del Gobierno Electrónico en la administración pública de los Estados iberoamericanos tiene como objetivo principal satisfacer las necesidades de la sociedad y promover su desarrollo. No debe limitarse a ser una respuesta automática a las tecnologías

disponibles en el mercado, sino que debe ser un proceso más orientado hacia el bienestar y avance de la sociedad (CLAD, 2007).

Según lo que se establece en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del 2007, este se inspira en 7 principios, a saber:

1. Principio de igualdad: este principio lo que busca es garantizar que el uso de medios electrónicos no cause restricciones ni discriminaciones a los ciudadanos que se comuniquen con las administraciones públicas de formas no electrónicas. Esto se aplica tanto al acceso a los servicios públicos como a cualquier trámite administrativo.
2. Principio de legalidad: de tal forma que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación Estado-ciudadano se mantengan idénticas en los medios electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para la ciudadanía garantías imprescindibles. Este principio también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las administraciones públicas a la observancia de las normas que versen sobre protección de datos personales.
3. Principio de conservación: tiene por finalidad asegurar que las comunicaciones y documentos electrónicos se mantengan en el mismo estado y condiciones que si se hubieran guardado de manera convencional o tradicional.
4. Principio de transparencia y accesibilidad: este principio asegura de que la información proporcionada por las administraciones públicas a través de medios electrónicos esté escrita de manera que sea fácil de entender para las personas, adaptándola según las necesidades y nivel de comprensión de quienes la reciben.
5. Principio de proporcionalidad: de modo que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la administración.
6. Principio de responsabilidad: establece que la administración y el gobierno deben asumir la misma responsabilidad por sus acciones realizadas a través de medios electrónicos que por aquellas realizadas de manera convencional. Esto significa que la información oficial proporcionada a través de medios electrónicos no puede estar exenta de responsabilidad ni contener disposiciones especiales que permitan evitarla.
7. Principio de adecuación tecnológica: este principio implica que las administraciones públicas deben elegir las tecnologías más apropiadas para cumplir con sus necesidades. Se sugiere que utilicen estándares abiertos y software de código abierto debido a su seguridad y sostenibilidad a largo plazo, además de evitar que la información pública se convierta en propiedad privada. Sin embargo, esto no debe restringir el derecho de los ciudadanos a utilizar la tecnología que prefieran al interactuar con la administración pública.

Con todo, el gobierno electrónico constituye la oportunidad para mejorar la eficiencia en la gestión pública y fomentar la colaboración entre entidades gubernamentales. Para lograr esto, los Estados deben garantizar que las comunicaciones y servicios utilizados en el e-gov sean

compatibles entre sí. Esto implica que, sin importar el nivel de gobierno o su autonomía, se deben implementar sistemas que puedan funcionar juntos de manera armoniosa.

Cabe precisar que existe una mínima discrepancia entre gobernanza electrónica y gobierno electrónico. Por su parte, la gobernanza se refiere a la manera o el proceso de guiar a una sociedad hacia el logro de sus metas e intereses, mientras que el gobierno se refiere a la institucionalidad o el instrumento para realizar ese propósito. Esto da cuenta que el gobierno es uno -de los muchos- ejemplos de la gobernanza.

La evolución del término “gobernanza electrónica” tiene que verse en la intersección de dos grandes movimientos, por un lado, la gobernanza y por otro la revolución de la información.

El cambio producido en las relaciones con la ciudadanía y otras partes interesadas está frecuentemente relacionado por la literatura con el concepto de gobernanza electrónica. Al respecto, Meijer (2015, citado en Mergel et al., 2019) sostiene que, al adoptar la gobernanza electrónica, el rol del ciudadano es mucho más activo. Los ciudadanos y otras partes interesadas son vistos como coproductores y no consumidores de servicios.

Para comprender el concepto de gobernanza electrónica, es crucial reconocer que va más allá de ser simplemente un sitio web o la digitalización de la prestación de servicios. Realmente consiste en una comprensión mucho más amplia del compromiso y la profundidad de los vínculos entre ciudadanos y el gobierno (Fang, 2002).

3. Gobierno digital

Habiendo definido la gobernanza y gobierno electrónico es necesario destinar un acápite a definir y comprender el gobierno digital. Entendiéndose como:

“el uso de las tecnologías digitales como parte integral de las estrategias de modernización de los gobiernos con el fin de crear valor público. Esto se basa en un ecosistema de gobierno digital constituido por los actores estatales, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones de ciudadanos y personas encargadas de la producción y acceso a los datos, servicios y contenidos a través de interacciones con el gobierno” (OCDE, 2014, como se citó en Naser, 2021, p. 15)

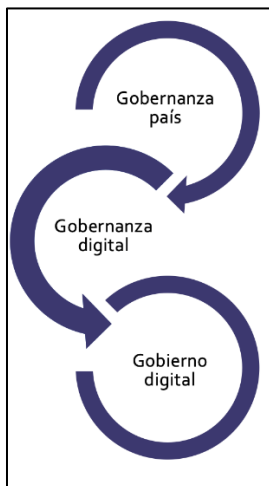
Para lograr un buen gobierno digital, es necesario contar con una gobernanza que contenga y abarque una gobernanza digital que articule a los actores, políticas, recursos y relaciones que hagan factible la implementación de estrategias y programas de gobierno digital. Esto significa que se requiere una estructura que permita la coordinación y colaboración entre los diferentes actores involucrados en el gobierno digital, incluyendo el sector público, privado y la sociedad civil. Además, se necesita una política pública que promueva la transformación digital del Estado y que permita la creación de valor público a través del uso de las tecnologías digitales. La gobernanza digital es un componente fundamental de la buena gobernanza y del desarrollo de políticas públicas para el desarrollo. La implementación de una política de gobierno digital implica profundas transformaciones en los modos de trabajar

en un territorio, por tanto, requiere de voluntad política y respaldo jurídico necesario para el accionar.

Esta interrelación entre los conceptos de gobernanza, gobernanza digital y gobierno digital se aprecia en el siguiente diagrama:

Ilustración 7

Diagrama conceptual de gobernanza, gobernanza digital y gobierno abierto



Fuente: Recopilado de “Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación” (Naser, 2021).

La OCDE (2019) define un índice de gobierno digital, instrumento el cual permite medir la transición del gobierno electrónico al gobierno digital, según ciertas recomendaciones de estrategias de gobierno digital definidas en forma previa.

Ilustración 8

Recomendaciones sobre estrategias de gobierno digital

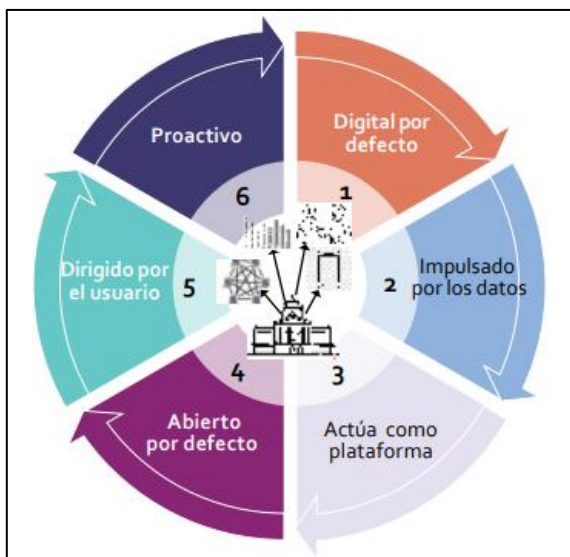
| I. Participación de la ciudadanía y gobierno abierto para preservar la confianza pública | II. Adoptar enfoques de gobernanza coherentes para ofrecer valor público a través de todo el gobierno | III. Fortalecer la capacidad gubernamental para garantizar el rendimiento de las inversiones en tecnologías de la información |
|---|---|--|
| 1. Garantizar mayor transparencia, apertura e integración de los procesos y operaciones gubernamentales. | 5. Asegurar el liderazgo y el compromiso político para con la estrategia. | 9. Disponer de modelos de negocio claros que garanticen la sostenibilidad de las inversiones en la implementación de proyectos de tecnologías digitales. |
| 2. Fomentar el compromiso y la participación de las partes interesadas públicas, privadas y de la sociedad civil en la formulación de políticas y el diseño y suministro de servicios públicos. | 6. Garantizar un uso coherente de las tecnologías digitales en las distintas áreas políticas y niveles de gobierno. | 10. Reforzar las capacidades institucionales para gestionar y supervisar la implementación de los proyectos. |
| 3. Crear una cultura orientada a datos en el sector público. | 7. Establecer marcos efectivos de organización y gobernanza para coordinar la implementación de la estrategia digital dentro de cada nivel de gobierno y entre todos ellos. | 11. Adquirir tecnologías digitales basándose en la evaluación de los activos existentes. |
| 4. Reflejar un enfoque de gestión de riesgos para resolver problemas de privacidad y seguridad digital, incluida la adopción de medidas de seguridad efectivas y apropiadas. | 8. Afianzar la cooperación internacional con otros gobiernos. | 12. Garantizar que los marcos legales y reglamentarios generales y específicos de un sector permiten aprovechar oportunidades digitales. |

Fuente: Recopilado de “Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación” (Naser, 2021).

El índice de gobierno digital evalúa el avance de los países hacia la implementación de un gobierno digital, utilizando seis dimensiones definidas por el marco de políticas de gobierno digital de la OCDE, con el propósito de asistir a los gobiernos en la identificación de los elementos clave que influyen en el diseño y la implementación exitosa de estrategias para el gobierno digital.

Ilustración 9

Diagrama de elementos clave para el Gobierno Digital



Fuente: Recopilado de “Índice de Gobierno Digital: resultados y mensajes clave” (OCDE, 2019).

Este diagrama, permite encuadrar el gobierno digital en diferentes escenarios:

- **Es digital por diseño**, se refiere a la práctica de utilizar de manera consciente y estratégica las tecnologías para reformular y mejorar los procesos públicos. Esto implica simplificar procedimientos, así como establecer nuevos canales de comunicación y de participación ciudadana.
- **Es impulsado por los datos** cuando estos son valorados como un activo estratégico. Esto se refleja en la creación de estructuras de gobernanza y mecanismos para gestionar, acceder, compartir y reutilizar datos. El objetivo es mejorar tanto la toma de decisiones como la prestación de servicios.
- **Actúa como plataforma** al proporcionar una diversidad de herramientas, estándares y servicios que permiten a los equipos enfocarse en las necesidades de los usuarios durante el diseño y la entrega de servicios públicos.
- **Es abierto por defecto** cuando se comparte de manera pública datos gubernamentales y procesos de formulación de políticas, incluyendo algoritmos, dentro de los límites legales y en consonancia con los intereses nacionales y públicos.
- **Es dirigido por el usuario** cuando se concede un papel central a las necesidades y comodidades de las personas al configurar procesos, servicios y políticas, adoptando mecanismos inclusivos para permitir y facilitar que esto suceda.
- **Es proactivo** cuando se anticipa a las necesidades de la ciudadanía y responde rápidamente, simplificando la interacción con los usuarios y evitando procesos burocráticos y engorrosos (OCDE, 2019).

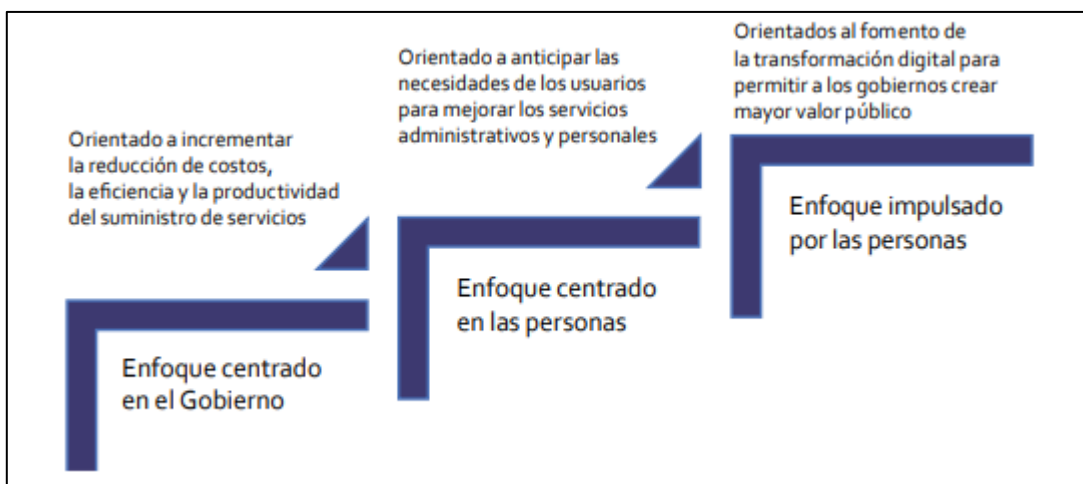
Un escenario fundamental del gobierno digital para comprender la investigación es aquel que define el gobierno digital como aquel que es dirigido por el usuario. Se define un gobierno digital dirigido por el usuario cuando un gobierno pone las necesidades y comodidades de las personas en el centro de la configuración de procesos, servicios y políticas. Esto se logra mediante la adopción de mecanismos inclusivos que permiten la participación activa de las personas en dichos procesos. Un enfoque centrado en el usuario permite que los ciudadanos y las empresas expresen y comuniquen sus propias necesidades en relación con el acceso y la relevancia de los servicios públicos. Esto implica que puedan participar activamente en la definición de políticas públicas y servicios de acuerdo con sus necesidades. Los gobiernos son dirigidos por el usuario cuando implementan nuevas formas de vinculación, o cuando adoptan mecanismos de participación masiva entre la comunidad y el sector público, con el fin de aumentar la legitimidad y la confianza en las instituciones mediante una respuesta más eficaz a las necesidades de la sociedad. Este proceso implica mejorar la investigación de usuarios y el diseño de servicios enfocándose en las necesidades de las personas, haciendo que los servicios y sistemas públicos sean fáciles de usar. Este enfoque se lleva a cabo de manera abierta y colaborativa para asegurar que las voces de las personas sean consideradas en la creación de políticas y el diseño de servicios (OCDE, 2019).

En el Índice de Gobierno Digital los países con un buen desempeño comparten practicas similares para integrar y colaborar con los usuarios en el diseño y elaboración de políticas y servicios, en este sentido la OCDE (2019) propone:

- Establecer la multicanalidad, mecanismos y normativas para este fin.
- Utilizar tecnologías digitales para promover la inclusión y la participación en los procesos de formulación de políticas y entrega de servicios.
- Adoptar un enfoque ágil para interactuar con los usuarios para así establecer una cultura de investigación permanente para comprender las necesidades de los ciudadanos.
- Habilitar a los ciudadanos para que comuniquen sus expectativas y proporcionen información sobre la eficiencia y la capacidad de respuesta de los servicios públicos a sus necesidades.

Ilustración 10

Estrategias de gobierno digital



Fuente: Recopilado de “Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación” (Naser, 2021).

Este enfoque comienza reconociendo la necesidad de designar de manera clara una entidad o función específica responsable de coordinar la implementación de las TICs en el sector público. Esta entidad tiene el mandato de liderar el cambio y asegurar la consistencia estratégica. Además, se espera que estas entidades elaboren políticas y normas comunes, impulsen la adopción de marcos nacionales de interoperabilidad para facilitar el intercambio de datos entre aplicaciones independientes, y fomenten la colaboración y el intercambio de experiencias (Naser, 2021).

Como una forma de fortalecer la relación (horizontal) entre diversos actores públicos y privados, tendiente a “mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo público y lo colectivo, con una marcada intención de integración y de interdependencia” (Jorquera, 2011, p. 6), se propone que un objetivo clave es asegurar el uso consistente de tecnologías digitales en todos los niveles gubernamentales, con la finalidad de maximizar los beneficios para la población en general.

En esto fue significativo el avance que logró la gobernanza digital, toda vez que, en la era de la cuarta revolución industrial, que se caracteriza por la digitalización y la tecnología avanzada, la sociedad se ha transformado en una sociedad de información y conocimiento. En este nuevo contexto, destacan aspectos como la inteligencia de negocios, la automatización, la robótica y la participación activa de las personas en la implementación de políticas públicas.

Esta revolución industrial involucra a diferentes generaciones con diversos niveles de adopción de tecnología, y tanto los gobiernos como los ciudadanos se enfrentan a desafíos significativos. Este desafío radica en gestionar de manera integral una serie de factores

complejos: las necesidades diversas de las personas, la coexistencia de procesos en el mundo físico y digital, y la rápida evolución de las tecnologías. Dado este contexto, es comprensible que la mayoría de las políticas públicas estén enfocadas en abordar estos desafíos y en adaptarse a las demandas de esta nueva era tecnológica.

Es común que cuando se habla de lo "digital", las personas tienden a pensar en tecnología y a considerarlo como un asunto a cargo de las unidades tecnológicas que se encargan de lo "digital". Sin embargo, los países que han avanzado en su desarrollo digital han abordado este desafío de manera más amplia. Lo han tratado como una política pública integral que se convierte en una estrategia nacional, abarcando aspectos legales, normativos, organizativos, políticos e institucionales, además de los tecnológicos (Naser, 2021).

Esta aproximación integral va de la mano con la creación de instituciones, atribuciones y recursos que garantizan la continuidad de esta estrategia más allá de los cambios en la presidencia, los programas gubernamentales o las iniciativas personales. Esto se convierte en la base de lo que se llama "gobernanza digital", que no solo beneficia a los ciudadanos al mejorar la gestión gubernamental, sino que también contribuye a la competitividad de las empresas y del país en general.

Por otro lado, Alejandra Naser plantea dos definiciones de gobernanza digital:

- i) Es la articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales.
- ii) Organización y reglas presentes en un gobierno para conducir su política y estrategia de digitalización con el objetivo de mejorar su gestión y brindar servicios a los ciudadanos y las empresas (Barros, Campero y Cabello, 2016, como se citó en Naser, 2021).

Además, siguiendo a la autora, quien plantea la necesidad de establecer una diferencia entre la gobernanza digital y la institucionalidad encargada del gobierno digital, donde la primera define el alcance y el contenido, la política pública, el marco normativo, el liderazgo, la infraestructura y las soluciones comunes, mientras que la segunda plantea el esquema de articulación organizacional (funciones, perfiles, competencias) e institucionalidad (ley, decreto o norma que le da atribuciones) encargado de brindar los servicios y las soluciones digitales para los servicios del Estado.

Los modelos de gobernanza digital propuestos por la OCDE (2014), ofrecen diversas opciones institucionales para gestionar la gobernanza digital y los servicios de información. Cada uno presenta sus propias fortalezas y debilidades, y no todos son adecuados para todas las situaciones, contextos y países. Es esencial evaluar el valor añadido de cada modelo y revisarlo regularmente para asegurar que estén alineados con las condiciones y objetivos actuales del país, así como con el nivel de madurez del Estado que los está implementado y la madurez de su gobernanza en estos ámbitos.

Modelos de institucionalización digital propuestos por la OCDE

- a) **Modelo de oficina de transformación digital.** Se crea una nueva entidad con la responsabilidad de supervisar y coordinar el uso de la tecnología para transformar la forma en que opera la administración y se proporcionan los servicios. En términos generales, se contrata personal del sector tecnológico para compensar la falta de conocimientos altamente técnicos en la administración pública.

Objetivo: buscar una mejora estratégica en la administración mediante el uso de tecnología y datos, para así obtener beneficios rápidos y elevar la calidad del servicio. Sin embargo, esta aproximación a menudo no es sostenible en el largo plazo, ya que no logra provocar un cambio estructural y cultural más profundo en las instituciones gubernamentales.

Países que han adoptado este modelo: Australia, con la Digital Transformation Agency, y el Reino Unido, con el Government Digital Service.

- b) **Modelo de coordinación central.** Se establece una unidad de coordinación con funciones específicas para los directores de sistemas de información, con el propósito de que esta entidad tenga la capacidad de implementar políticas y controles financieros para grandes inversiones en TIC. Además, estas responsabilidades podrían incluir la creación de servicios compartidos y procesos centralizados de contratación pública de TIC. Este modelo tiene la ventaja de establecer normas comunes en toda la administración gubernamental y puede aprovechar las economías de escala. No obstante, existe el riesgo de que al centrarse en productos costosos, las administraciones públicas respondan de manera más lenta y se reduzca la agilidad en la implementación de proyectos piloto destinados a explorar enfoques o tecnologías innovadoras.

Objetivo: crear un liderazgo sólido que abarque e involucre a todo el gobierno.

Países que han adoptado este modelo: Colombia, Dinamarca, España y México.

- c) **Modelo de coordinación descentralizada.** Este modelo brinda a los distintos ministerios más libertad para llevar a cabo proyectos y experimentar con diferentes maneras de utilizar las TICs en sus procesos de modernización. Aunque todavía existe un órgano central de coordinación y una estrategia nacional para guiar las actividades de gobierno digital, se requieren cada vez menos mandatos rígidos para estos órganos, y no se asigna a ningún funcionario central la responsabilidad última de la agenda digital. No obstante, es importante tener en consideración que adoptar este modelo puede resultar en una implementación desigual y desequilibrada, y puede no garantizar que las lecciones aprendidas se transmitan de manera efectiva a través de todos los órganos gubernamentales.

Objetivo: permite una mayor capacidad de experimentación y personalización por departamentos, así como mayores oportunidades para relacionarse con otros niveles de gobierno, tanto a nivel regional o local.

Países que han adoptado este modelo: Chile y Finlandia.

Existe un patrón o elementos en común respecto a la institucionalidad de gobernanza digital implementada por los países, siendo estos:

- **Liderazgo y rectoría.** Es fundamental contar con un ente rector en estas materias quien sea la cabeza visible para desarrollar el cambio. Es común en los países que esta figura recaiga en un ministro o viceministro, cuya tarea principal es liderar los procesos de digitalización del Estado. Habitualmente esta función se concentra desde el poder central de gobierno.
- **Política pública de gobierno electrónico.** Política pública explícita sobre el papel que cumplen las tecnologías de la información (TI) en el proceso de modernización del Estado.
- **Movilización del sector público.** Política pública que refleja una visión compartida del Estado moderno. Para concretar esta visión, se ha adoptado un lema como “digital by default” o “Estado cero papeles” u otro similar.
- **Marco normativo.** Es un proceso de diseño normativo que se mantiene consistente a lo largo del tiempo y aborda diversos aspectos relacionados con las tecnologías de la información que deben regularse, como la firma electrónica, la ciberseguridad, la protección de datos personales y el acceso a la información pública. En algunos casos, se han establecido leyes marco para regular el concepto de gobierno electrónico.
- **Infraestructura común de tecnologías de la información (TI).** Integrar el concepto de servicios compartidos en la administración pública en relación con los recursos de TI. Esto implica optimizar el gasto en TI mediante diversas iniciativas, como acuerdos marco de TI, centralización de centros de datos y adquisición eficiente de productos y servicios de TI. En algunos casos, algunos Estados establecen esta función como un área operativa dedicada a proporcionar servicios tecnológicos directamente o con la colaboración de terceros (Naser, 2021).

La administración digital también juega un rol clave en generar los mecanismos necesarios para fortalecer la relación con la ciudadanía, de hecho en su propia definición se aprecian elementos que permiten concebir un concepto basado en el ciudadano, esto es, la administración digital es aquella que utiliza la tecnología de manera intensiva e innovadora para recopilar y analizar de manera colaborativa los datos que genera con el fin prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas. A través de la tecnología y de los datos, la administración digital pretende mejorar la calidad de vida de las personas, busca garantizar la sostenibilidad y persigue fortalecer la calidad de los servicios (Cerrillo, 2021).

La administración digital emplea ampliamente una variedad de tecnologías, que incluyen infraestructuras inalámbricas, redes de comunicación, dispositivos móviles, sistemas ubicuos en la nube, así como la robótica e inteligencia artificial. Además, aprovecha en gran medida los datos e información recopilada, registrada y analizada por entidades locales. Estos datos provienen tanto de las propias administraciones públicas como de personas y empresas a través de sensores o actividades en el municipio. Este uso intensivo de datos busca mejorar la comprensión del funcionamiento del municipio y de los servicios que ofrece, permitiendo una identificación más precisa de las necesidades de la ciudadanía.

La administración digital busca fortalecer la relación entre la administración pública y la ciudadanía, otorgando a estos últimos un papel participativo en la creación y ejecución de los servicios de la ciudad inteligente. Así también, puede fortalecer el diálogo entre la ciudadanía y la administración pública, ya que permite una mayor transparencia pública que

[...] facilita el conocimiento por parte de la ciudadanía de la actividad y del funcionamiento de la administración pública, y también a una mejor escucha de esta a los intereses, necesidades y opiniones de la ciudadanía, de manera que se adapte mejor a esta y pueda contar con su colaboración en el desarrollo de las políticas públicas y la prestación de los servicios (Cerrillo, 2021, p. 14).

Así también, la administración digital emplea de manera innovadora la tecnología, generando así beneficios para la sociedad. Esto incluye la creación de nuevos servicios para satisfacer las necesidades o preferencias de la ciudadanía, así como la personalización o provisión proactiva de dichos servicios.

Componentes estructurales del Gobierno Digital

Estos elementos son considerados como la base del desarrollo del gobierno digital y habilitantes para el tránsito hacia un gobierno más inteligente y transformador. Su creación, implementación, funcionamiento, expansión y actualizaciones de estas iniciativas deben formar parte integral de cualquier estrategia de gobierno digital en el actual contexto, incluso si en ciertas fases de su desarrollo se perciben como elementos operativos independientes.

Cuando opera adecuadamente, posibilita que tanto organizaciones públicas como privadas generen y proporcionen servicios de valor público. Forman parte de los componentes que permiten contribuir la propuesta de Gobierno como Plataforma (Gaap, por sus siglas en inglés) (Pope, 2019), un entorno gubernamental reorganizado que se centra en componentes y servicios compartidos, APIs, estándares y bases de datos canónicas. Como parte de esto, deben cumplir con ciertas condiciones para facilitar la entrega de servicios sin necesidad de presencia física por parte de otras organizaciones, tanto públicas como privadas.

No obstante, es crucial que la incorporación y el empleo de estos elementos sean sustanciales para respaldar las inversiones y esfuerzos públicos dedicados a su implementación y operación. Por esta razón, las autoridades deben proporcionar los estímulos y contenidos apropiados, e incluso considerar la posibilidad de hacer obligatorio su uso, de modo de recurrir a canales o medios distintos sea la excepción.

Tabla 1

Componentes estructurales del gobierno digital

| Componente | Descripción |
|------------------------------------|---|
| 1. Identidad Digital | <p>La identidad digital implica el empleo de tecnología para garantizar y verificar la identidad de una persona (FAFT, 2020). Con el avance y consolidación del gobierno y la economía digital, las interacciones y transacciones que antes solo tenían lugar de manera presencial se están llevando a cabo mediante sistemas de información interconectados.</p> |
| 2. Portal digital del Estado | <p>El portal digital del gobierno o del Estado tiene como objetivo ofrecer a las personas un único punto de acceso digital para interactuar con las instituciones gubernamentales, también conocido como ventanilla única o one stop window/shop. Esto forma parte de la estrategia para facilitar y simplificar las relaciones con la ciudadanía.</p> |
| 3. Interoperabilidad gubernamental | <p>La interoperabilidad se refiere a la habilidad de las organizaciones para colaborar y lograr objetivos compartidos que sean beneficiosos para ambas partes, y que hayan sido acordados de manera previa y conjunta. Esto implica compartir información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos institucionales a los que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus sistemas de tecnologías de la información y comunicación (TIC) respectivos.</p> |
| 4. Carpeta digital ciudadana | <p>La carpeta digital ciudadana es un servicio diseñado que pone al ciudadano en el centro, permitiéndole acceder a sus documentos oficiales personales, seguimiento de trámites con el gobierno (a nivel local, regional, federal o nacional según corresponda) y facilitando una comunicación directa,</p> |

| | |
|----------------------------------|--|
| | <p>rápida y personalizable entre los ciudadanos y la administración (Comune di Milano, 2021). Este servicio puede estar disponible en forma de sitio web o aplicación móvil.</p> <p>Este servicio digital proporcionado por las administraciones busca facilitar una comunicación eficiente desde las instituciones estatales hacia la ciudadanía. Su objetivo principal es abordar la necesidad de domicilios electrónicos para las notificaciones y comunicaciones virtuales que las entidades gubernamentales deben enviar a personas naturales y jurídicas, tanto en el ámbito público como en el privado.</p> |
| 5. Casilla digital del ciudadano | <p>Es el área que se ocupa de salvaguardar la infraestructura informática y todo lo asociado a ella, con un enfoque especial en la producción de la información almacenada en computadoras o transmitida a través de redes de computadoras.</p> |
| 6. Ciberseguridad | |

Fuente: Desde un gobierno digital hacia un gobierno inteligente (CEPAL, 2023)

4. Transformación digital

Establecer una definición única de lo que es transformación digital (TD) desde ya es un desafío. Sin embargo, desde la teoría y la regulación vigente se presentan ciertos factores en común que permiten definir y aterrizar el concepto a variables compartidas por los autores.

La transformación digital ha sido un término adoptado por el sector privado, donde se asocia principalmente con la necesidad de utilizar nuevas tecnologías para mantener la competitividad en la era de internet, donde la producción de servicios y productos se realizan tanto en línea como fuera de esta (Mergel et al., 2019).

Frente a la complejidad del concepto, Sergio Jiménez (2019), afirma que dar una definición única de transformación digital presenta una serie de problemas, entre los que el autor destaca:

- Es un concepto teórico que pretende identificar un estado organizativo. No es un elemento concreto, sino que afecta a una serie de elementos no fácilmente observables y, desde luego, difícilmente medibles.

- Su definición teórica abarca una compleja serie de elementos. Trata evidentemente de tecnología, pero también de procesos de trabajo, cultura organizativa, interacción con el entorno y atención al público.
- El sujeto de esa transformación, las organizaciones, son elementos igualmente complejos.
- La abstracción del concepto impide definir una línea de llegada. Es difícil saber cuándo ha culminado la TD o si esto es algo simplemente posible. La TD no es un estado tecnológico concreto, porque dicho estado es, al menos hasta la fecha, enormemente volátil.

De hecho, el mismo autor ha manifestado que la propia denominación encierra un valor transitorio: transformación. Frente a esto, una organización se transforma -en términos sencillos- cuando deja de ser de una manera para ser de otra distinta. En este sentido, esta transformación debe ir acompañada de las ventajas presentes en el uso de la tecnología.

Sin perjuicio de aquello, Jiménez ha recogido los antecedentes y ha podido establecer su propia definición sobre TD, reflejándola a dos niveles:

1. El primer nivel base, permite el paso de un modelo analógico o tradicional a uno de carácter digital. Se trata de cambiar adaptándose al entorno y a partir de las posibilidades que ofrece la tecnología.
2. El segundo nivel corresponde a la tecnología, en donde la tecnología digital es el elemento básico en la articulación de la organización.

Por tanto, se tiene el cambio por un lado y la tecnología por el otro. Sin embargo, el autor incorpora un tercer elemento clave para la definición de transformación digital: la creación de valor.

Uniendo los tres elementos clave, se define transformación digital como aquel “conjunto de cambios que permiten a una organización aprovechar la tecnología para crear valor diferencial y suficiente a las personas y organizaciones que se relacionan con ella (Jiménez, 2019, p. 31)”

Otra forma de abordar el concepto tiene que ver con poder definirlo como la integración de tecnología digital en todas las áreas de un negocio, lo que resulta en cambios fundamentales en la forma en que operan las empresas y en cómo se entrega valor a los clientes. Más allá de lo planteado, tiene relación con un cambio cultural que requiere un compromiso organizacional para desafiar continuamente el status quo (Enterprisers Project, 2021).

También se puede definir transformación digital como un conjunto de actuaciones orientadas a mejorar y modernizar los procesos, procedimientos, hábitos y comportamientos de las organizaciones y personas, dando un uso y disfrutando de las ventajas de las tecnologías digitales, lo que mejora la competitividad global de las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos. Este repensar institucional implica revisar los modelos de negocio, de operaciones y de estrategia tecnológica, impulsando así un cambio cultural que debiese ser liderado por los altos directivos (Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información, 2017).

Por otro lado, algunos autores consideran que la transformación digital surgirá cuando se haga un mayor uso de los medios electrónicos. En este contexto, existen ocasiones en las cuales se utiliza de manera indistinta la digitalización y la transformación digital para referirse a la transición de lo analógico a lo digital, sin que aquello genere mayores cambios. Como también hay autores que destacan que la transformación digital llegará cuando las administraciones públicas efectivamente terminen funcionando significativamente distinta, lo que para algunos supone un cambio cultural organizativo y racional (Cerrillo, 2021).

Mergel (2019) logra especificar tres fases en el proceso de transformación digital, siendo las siguientes:

- Fase 1 sobre digitación, que está relacionado con poder hacer el cambio de papel a documento electrónico (pdf).
- Fase 2 sobre digitalización, que está más centrado en los procesos propiamente tal, donde se utiliza la tecnología para redefinirlos, adaptándose según las necesidades de las y los usuarios.
- Fase 3 sobre transformación digital, que implica y promueve cambios culturales, en la estructura organizacional y en las relaciones, producto del impacto de la tecnología en la administración.

Por otro lado, Jiménez (2019) reconoce 6 etapas del proceso de transformación digital:

1. Estado inicial: en donde la organización -en el mejor de los casos- está recogiendo datos y analizándolos de forma tradicional, examinando costes y rendimientos.
2. Activación: aquella en donde las unidades (grupos pequeños) experimentan y realizan pruebas sobre fórmulas diversas. No hay existencia de planificación, reglamentación, ni mucho menos una política institucional.
3. Formalizada: en esta etapa recaen los efectos de la etapa de activación, esto es, la etapa anterior amplía su rango de influencia y comienza a permear otras capas de la organización que comienzan a experimentar el cambio.
4. Estratégica: se comienza un trabajo coordinado, estableciendo una visión general, en vez de la suma de esfuerzos de cada unidad de manera individual.
5. Convergente: se genera una estructura que apoya, guía, orienta y recoge el aprendizaje, se pretende institucionalizar el cambio y asimilar el aprendizaje disperso. Supone la existencia de, por ejemplo, planificación, reglamentación, cambios en la estructura orgánica, entre otras.
6. Innovadora y adaptada: la organización se enfoca en adaptar el cambio, en una búsqueda constante de nichos de valor.

Del análisis de las 6 etapas propuestas, se infiere que el proceso de transformación digital adoptado por Jiménez, no se reduce en la mera adquisición y adopción de herramientas tecnológicas, sino que representa un cambio cultural que va a generar un impacto en todos los ámbitos de la administración, tanto a nivel de procedimientos, reglas informales, formas de planificar o comunicar, que gracias a la implementación y uso tecnológico mejoran su capacidad de enfrentar los desafíos de una nueva administración.

La transformación digital no es un objetivo, sino una necesidad debido a la fuerza y velocidad con que la digitalización ha entrado y se ha apropiado de los seres humanos. Esta nueva era digital, desafía la capacidad de respuesta gubernamental ante las crecientes demandas de la ciudadanía. Como también, la transformación digital no es un resultado, sino que es un proceso.

La transformación digital ocurre a medida que los servicios electrónicos se establecen de manera sólida en las administraciones públicas. Sin embargo, su punto culminante se presenta cuando se utiliza de manera intensiva e innovadora la tecnología para analizar colaborativamente los datos generados en conjunto con el municipio. El propósito es proporcionar servicios más inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas (Cerrillo, 2021).

El proceso de transformación digital puede llevarse a cabo mediante la presencia simultánea de diversos fundamentos, como un marco jurídico apropiado, la disponibilidad de tecnología o datos, así como el conocimiento y las capacidades adecuadas. Estos elementos conforman la base esencial para la transformación digital.

Con todo, según lo plantea Páez Gabriunas (2021), la transformación digital en las organizaciones implica considerar e integrar tecnologías digitales en el funcionamiento y relación con el entorno. Para así de este modo adaptarse a la situación, mejorar procesos productivos, como también para alcanzar nuevos estándares competitivos en el área de actividad. Además, siguiendo a la autora, plantea la importancia de implementar múltiples iniciativas tecnológicas, más sin embargo, es fundamental para el proceso realizar acciones que vinculen esta adopción tecnológica con lo social, lo cultural, lo político, lo económico, lo ecológico, y lo normativo. Esto debido a que se trata de un proceso de adopción de nuevas realidades, y en escasas ocasiones, solo de un proceso que responde a la necesidad de reconfigurar, reinventar y hacer avanzar los esquemas tradicionales de organizarnos socialmente, con el propósito de lograr nuevos estándares de bienestar, desarrollo y prosperidad para la humanidad (Páez Gabriunas et al., 2021).

Como plantea Perkin & Abraham (2017) la transformación digital tiene características especiales que se deben considerar, siendo estas las siguientes:

1. **La transformación digital es inevitable.** El cambio está ocurriendo, ya sea que te guste o no. Puedes optar por responder o quedarte rezagado frente a él.
2. **La transformación digital va más allá de la tecnología.** También abarca estrategias, procesos, cultura, comportamientos y las personas.
3. **La transformación digital implica y cambio fundamental e integral.** Es la reinención de la forma en que opera una organización.

Esta definición reconoce el cambio necesario no solo en la esfera tecnológica, sino también en los modelos de negocio y la experiencia del usuario. Sin embargo, quizás no enfatiza lo suficiente los cambios en los procesos, las formas de trabajar y la cultura.

Considerando lo anterior, se incorporan elementos de la planificación estratégica al considerar el contexto externo e interno de la organización como factores y elementos que

influyen en el proceso de transformación digital. En este sentido, la teoría sugiere que los factores que se presentan en la siguiente tabla, son los más relevantes en el cambio organizacional.

Tabla 2

Factores Push y Pull para la transformación digital

| Factores | Subfactores |
|--|---|
| <p>Factores Push: son factores que provienen de la parte interna de la organización, no del entorno, y son la razón que motivan el cambio. Esto no significa que los razonamientos o argumentos que respaldan el cambio no estén relacionado con el entorno, sino que son los elementos internos los que determinan la dirección de la acción.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora del desempeño organizativo. 2. Asimilación de nuevos requisitos y normas de funcionamiento. 3. Adquisición de un nuevo rol o estatus. |
| <p>Factores Pull: corresponden a aquellos fenómenos o condiciones que tienen lugar en el entorno de la organización, lo suficientemente relevantes para explicar un cambio.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Aparición de una nueva tecnología. 2. Presiones y demandas sociales. 3. Condiciones o circunstancias externas ante las que actuar. |

Fuente: Transformación digital para administraciones públicas: crear valor para la ciudadanía del siglo XXI (Jiménez, 2019).

Podríamos expresar que una organización mostrará un enfoque más proactivo cuando se centre en los factores *push* y más reactivo cuando se centre en los *pull*. Esto no es necesariamente negativo, aunque todos preferiríamos una perspectiva proactiva. Simplemente indica que una parte significativa de las decisiones deberá tomarse en un escenario que no está completamente bajo el control de la organización (Jiménez, 2019).

Por otro lado, en palabras de Gonzalo Blumel (ex ministro Secretario General de la Presidencia) expresa en la Estrategia de Transformación Digital del Estado, que se puede entender la transformación digital o “cuarta revolución industrial”, como un cambio profundo

en la ejecución de procesos, producción y entrega de productos y/o servicios a las personas, por lo cual se requiere adaptarse a las necesidades de éstas y haciendo uso inteligente de las tecnologías disponibles. Así, plantea Blumel, que la tecnología es de gran importancia, porque obliga a observar a la transformación como el foco principal, y lo digital solo como una herramienta para alcanzarla (2019).

4.1. Transformación digital en la administración pública

La revolución tecnológica impacta todos los escenarios en que nos posicionamos, y así como el mundo privado ha sabido ajustarse a los cambios, el mundo de lo público no puede quedarse ajeno a estos, ya que, el principio de servicialidad del Estado es superior. La producción de bienes y servicios debe continuar, pero incorporando los desafíos que impone la revolución tecnológica desde una perspectiva de la mejora continua de los servicios. Tal es la importancia de su incorporación que, ciertos autores “afirman que es un proceso que se produce de forma rápida e inexorable, y que ningún país, sector económico u organización puede permitirse el no adaptarse al mismo”(Hernández et al., 2020).

El desarrollo tecnológico e industrial ha propiciado la evolución de la forma en que nos comunicamos. A través de todo este proceso de avance, las instituciones estatales han debido adaptarse a esta necesidad de inmediatez. Al respecto, en la década de los noventa surge el concepto de e-government o Gobierno Electrónico (GE), que permite dotar de mayor calidad y eficiencia el quehacer del Estado, y con ello finalmente enriquecer la experiencia del usuario (Kim, 2022).

La transformación digital tiene su origen en la tecnología, pero su uso trasciende esta para convertirse en una transformación cultural de la administración pública (Trujillo & Álvarez, 2021). Al respecto Jiménez (2019) señala que lo que distingue a la transformación digital de un simple proceso de rediseño de servicios, es la expansión de conocimiento y aprendizaje, que se extiende a toda la organización, instalándose de manera permanente en su funcionamiento, lo que requiere de comunicación y difusión interna y externa.

La pandemia causada por el COVID-19 ha impulsado y acelerado el desarrollo de la transformación digital principalmente en la gestión pública, asociado a la expansión e innovación de los servicios “sin contacto”, lo que ha implicado readecuar los procesos de producción y prestación de servicios. Los gobiernos se han debido adecuar a las transformaciones por lo que están cambiando su modo de operar en torno a mejorar la prestación de bienes y servicios, ser más eficientes y eficaces en los diseños y lograr objetivos como una mayor transparencia, interoperabilidad y satisfacción ciudadana (Mergel et al., 2019).

La transformación digital de la administración pública se define como el proceso de implementación de innovaciones, las que se basan en la tecnología junto con transformaciones en las estructuras organizativas, los documentos y la forma de prestar los servicios (Cerrillo, 2021). En el campo de estudio de la administración pública aterrizar el concepto de transformación digital supone un cambio profundo, frente a esto, es habitual relacionar esta transformación con cambios sustanciales y esfuerzos de innovación mediante

el uso intensivo de los medios electrónicos, los que generan un impacto en la manera de prestar los servicios públicos, y la forma tradicional en que ha operado la administración pública, y su relación con la ciudadanía. En este mismo sentido autores como Mergel (2019) señalan que la transformación digital en el sector público se traduce en nuevas formas de trabajar con las partes interesadas, construir nuevos marcos de prestación de servicios y crear nuevas formas de relaciones.

En este sentido, la transformación digital en la administración pública se compone de un conjunto de actuaciones vinculadas a la mejora y modernización de los procesos, que incluye los procedimientos y políticas, la reingeniería e informatización de estos. En ello las TIC ocupan un espacio preponderante para la transmisión de datos, la interacción con los ciudadanos en función de la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

El cambio institucional no puede ser concebido hacia dentro de la administración, sino que más bien debe ser planificado considerando el entorno, con especial énfasis en la participación de la ciudadanía y la utilización de las herramientas electrónicas y tecnologías que derivan de la transformación digital (García, citado por Umaña, 2022, p. 5).

Como se ha podido apreciar, la transformación digital se sustenta en poder aprovechar las ventajas que ofrece el desarrollo electrónico y digital (Biblioteca del Congreso Nacional, 2018), siendo en este caso la tecnología como un medio pero no el fin en sí mismo. Al respecto, los medios electrónicos como el internet y las tecnologías 2.0, las tecnologías disruptivas, que son las que tienen un rol importante en la transformación digital, de por sí mismo la presencia de estas no supone la transformación digital en la administración pública. Tal como observa Jiménez, la diferencia entre otros paradigmas que hablaban sobre el valor de la tecnología como elemento catalizador del cambio es que, con este nuevo paradigma, el cambio tiene que venir para aprovechar la tecnología (Jiménez, 2019, citado en Cerrillo, 2021).

La transformación digital no se puede apreciar como una estrategia de futuro inalcanzable o lejana a nuestra realidad, sino que ya está presente en nuestro campo de estudio y se debe observar como una ventaja competitiva que no sólo puede ser conveniente sino imprescindible para la supervivencia.

¿supervivencia del sector público? Esta ha sido una de las preguntas más controversiales en nuestro campo de estudio, ya que, es más propia situar y responder desde el mundo privado, en donde probablemente nos responden en base a la mala gestión financiera, la falta de planificación, la incapacidad de adaptarse a los cambios, entre otros motivos que llevan al fracaso de las empresas, pero que todas tienen su sustento argumentativo en la competencia, característica propia del sector privado. Sin embargo, si esta pregunta se realiza en el mundo de lo público, se complejiza su respuesta debido a las múltiples variables que inciden, ya que, a diferencia del sector privado, en el público -prácticamente- no existe competencia. Señalar la inexistencia de competencia entre los servicios y entidades públicas no es equivalente a decir que no se deba aspirar a la mejora continua de estos. Por lo tanto,

[...] mientras la transformación digital en el sector empresarial busca potenciar elementos como competitividad o mercado, en la administración

pública busca la integración de la sociedad y la participación ciudadana. No se habla de administrado, ni de cliente, ni de usuario, sino de sujetos con derechos que forman parte de un colectivo (Hernández et al., 2020).

Por tanto, el papel del sector público es no sólo impulsar la transformación digital, sino hacerlo de manera que garantice la cohesión social, donde es fundamental sumar a toda la sociedad al proceso (Jiménez, 2019).

De acuerdo con Jiménez (2019, pp. 86-89) la transformación digital en el sector público supone grandes desafíos que tienen relación con aspectos organizacionales y funcionales, en donde se pueden identificar las siguientes características especiales:

1. La obligatoriedad de gran parte de la acción pública para la ciudadanía al requerir productos y servicios que solo puede entregar el Estado, también realizar trámites y otras transacciones.
2. El interés general es la finalidad y el fundamento de una gran cantidad de productos y servicios. El problema de esa generalidad está en que no hay un público concreto al que podemos definir satisfactorio, y muchas de las acciones que se ofrecen no generan valor directo a su usuario, sino a la ciudadanía. Hay que considerar que un servicio puede tener un valor óptimo para las personas que lo usan, pero no necesariamente el mejor valor para el conjunto de la ciudadanía.
3. Ausencia de competencia y doble monopolio, ya que en muchos servicios públicos no existe una competencia directa. Esto termina desincentivando la búsqueda de valor diferencial para el público, obstaculizando la mejora e innovación.
4. Falta de ánimo de lucro y de monetización, lo cual permite que la inversión requerida para las transformaciones solo se refleje en el presupuesto asignado. Se requiere, entonces, de un compromiso y de una priorización del conjunto de la organización y no de las áreas más rentables.
5. La acción pública afecta los derechos de la ciudadanía, pero la administración no puede de manera arbitraria dejar de prestar servicios, siendo los derechos propios de cada individuo, por lo que la administración en cada una de sus actuaciones debe promoverlos y resguardarlos.

La transformación digital favorece la aparición de diferentes escenarios tecnológicos y nuevas formas de gestionar lo público, lo cual supone un “cambio que afecta a toda la organización, incluida su propia filosofía y la relación con su entorno” (Jiménez, 2019, p. 53). Para las administraciones públicas supone una oportunidad para implantar un nuevo modelo cultural, que sustente sus bases en valores tales como la agilidad y la transparencia. Se pretende que esta nueva imagen sea, además, percibida y valorada por la sociedad a través, “no solo de un nuevo modelo de atención al ciudadano, sino de una nueva conceptualización de las oficinas y espacios físicos y, por ende, de una nueva cultura organizacional” (Hernández et. al., 2020). Por otro lado, hay autores como Misuraca et al. (2020) que analizan el concepto con mucha más profundidad, señalando que:

La transformación digital del Estado implica la implementación de cambios significativos -tanto radicales como incrementales- en las operaciones gubernamentales, procesos internos y externos, y estructuras. El objetivo es

fomentar una mayor apertura y colaboración dentro y fuera de los límites gubernamentales. Esta transformación se facilita mediante la introducción de una combinación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) existentes y/o nuevas tecnologías y aplicaciones impulsadas por datos. Puede abarcar diversas formas de innovación en el sector público a lo largo de diferentes fases del ciclo de prestación de servicios y políticas para alcanzar valores públicos clave y objetivos relacionados, como, entre otros, aumentar la eficiencia, la efectividad, la rendición de cuentas y la transparencia. Todo esto con el fin de ofrecer servicios centrados en el ciudadano y diseñar políticas que fomenten la inclusión y la confianza en el gobierno Misuraca et al. (2020).

Como ya se ha señalado, la transformación digital en nuestra disciplina se presenta como un cambio paradigmático en la estructura tradicional de interacción desde la administración pública y la ciudadanía, y para que este se introduzca como tal en nuestro campo de estudio, es necesario abarcar la cultura organizacional como elemento central para generar el cambio.

Desde la propia definición de transformación digital se encuentran atisbos sobre cultura organizacional, esto reflejado por ejemplo en la definición teórica asumida por el autor Sergio Jiménez (2019) quien plantea que la definición TD abarca una serie de elementos, que van desde lo “tecnológico, procesos de trabajo, cultura organizativa, interacción con el entorno y atención al público” (Jiménez, 2019, p. 26). Además, el mismo autor manifiesta que se trata de un cambio que “requiere de una transición enorme y profunda, puesto que afecta a códigos, normas y cultura organizativa” (Jiménez, 2019, p. 42).

Por otro lado, Autores como Rivoir y Morales (2019) comprenden el concepto de cultura organizacional como:

- Aquellas dimensiones inconscientes que inciden en el modo en que las y los funcionarios de una institución piensan, sienten y actúan.
- Conforman la manera en que se enfrentan los problemas y cómo se diseñan las soluciones. Define y configura la actitud frente al cambio.

Para conseguir esta transformación, las administraciones públicas, además de la adquisición de la tecnología necesaria, se debe avanzar en poder capacitar al personal y modificar la cultura organizacional. Para esto es indispensable formar a las personas con habilidades y capacidades técnicas necesarias para desarrollar y gestionar los servicios digitales. Determinados puestos de trabajo tienen que evolucionar en el tiempo y adaptarse a los nuevos formatos digitales, plantea Hernández, Font y Suárez (2020).

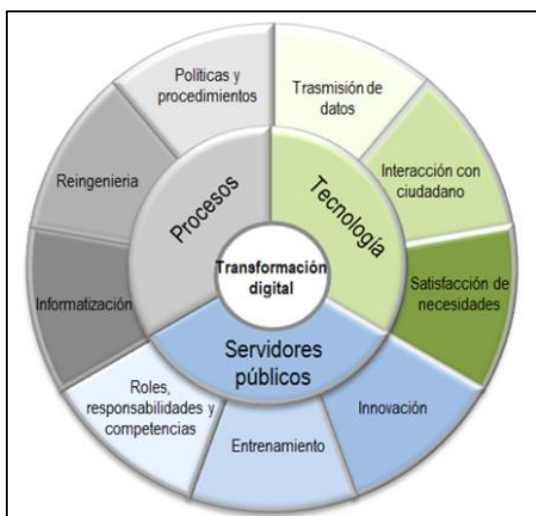
Además, las administraciones para hacer frente a esta transformación deben definir aquellos órganos o estructuras internas orientadas a poder gestionar el proceso de construcción de la administración digital en sus distintas dimensiones. En este sentido, se deben prever los procedimientos y unidades encargadas de promover e incentivar el cambio a nivel organizacional en torno a la transformación digital. Como también es fundamental analizar a nivel externo, donde los esfuerzos estarán encaminados en poder impulsar canales para vehicular la participación y colaboración de la ciudadanía, de tal manera que se pueda contar

con recursos, visiones e intereses de la colectividad (empresas, sociedad civil y ciudadanía en general). Para avanzar en esta dirección es importante garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas. De esta forma, se puede situar a las personas en el centro del proceso y de los servicios, de manera que la ciudadanía pueda ser corresponsal en la administración digital. Esto además permite consolidar la participación ciudadana no solo permitiendo el acceso a los medios electrónicos para interactuar con la administración pública, sino que también permite la colaboración ciudadana en el diseño de los servicios (Cerrillo, 2021).

La transformación digital en la administración pública se compone por un conjunto de actuaciones que van orientadas a la mejora y modernización de los procesos, lo cual incluye por un lado procedimientos y políticas, y por otro la reingeniería e informatización de estos; los que se basan en las TICs para la transmisión de datos, la interacción con la ciudadanía en función de la satisfacciones de sus necesidades y expectativas; donde los servidores públicos asumen un rol y responsabilidad, que a su vez necesitan ser entrenados para innovar y desarrollar competencias digitales (Hernández et al., 2020).

Ilustración 11

Ejes de la transformación digital en la administración pública



Fuente: Recopilado del estudio sobre Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales del 2020 (Hernández, Font y Suárez, 2020)

Estos ejes para la transformación digital constituyen la hoja de ruta para orientar las acciones y adaptarse a los cambios que, desde la adecuación de los procesos, la tecnología y los servidores públicos son necesarios.

Alcanzar el objetivo de satisfacer las demandas y expectativas de los usuarios digitales más experimentados, especialmente aquellos más jóvenes, implica adoptar la tecnología para reinventar la forma en que la administración pública interactúa con ellos, con el propósito de ofrecer una mejor respuesta a sus necesidades. Para abordar este desarrollo, se debe comenzar

por quienes ejecutan el cambio: los servidores públicos. El primer paso debe estar orientado a la formación, entrenamiento y desarrollo de cada uno de ellos, elemento fundamental para que sean capaces de gestionar el cambio.

4.1.1. Servidores públicos

Avanzar en términos de transformación digital en la administración pública, implica necesariamente la transformación del factor humano que presta los servicios: los servidores públicos. Esta es una de las piezas claves de la transformación digital; cualquier iniciativa de digitalización que no considere las necesidades de las personas que la implementan y se concentre exclusivamente en las capacidades de la tecnología, enfrenta un riesgo significativo de no tener éxito.

Los servidores públicos son el motor de cada organización, por lo que orientar las acciones hacia la formalización y entrenamiento de estos debe ser un compromiso visible para asegurar el éxito y la consecución del proceso de adaptación al nuevo ecosistema digital.

Según lo establecido por la Carta Iberoamericana de gobierno electrónico (CLAD, 2007), señala que la preparación de los ciudadanos y servidores públicos en la transformación de la cultura social son fundamentales para una rápida implementación del Gobierno Electrónico y de la sociedad de la información y el conocimiento.

Para lograr esta transformación, las administraciones públicas, deben no solo obtener la tecnología requerida, sino también entrenar a su personal y cambiar la forma en que funcionan como organización. Esto implica que es esencial reclutar o formar a individuos con las habilidades técnicas necesarias para crear y administrar servicios digitales.

Adquirir, fortalecer y retener el talento digital de los profesionales es una prioridad fundamental para llevar a cabo esta transformación. Es una tarea crucial que requiere la implementación de medidas para promover la capacitación y el desarrollo del talento digital, entre las que se destacan:

- Fomentar el interés de los jóvenes en campos como la ciencia, la tecnología y la innovación, comenzando desde la escuela primaria, mediante la introducción de asignaturas que se ajusten a la nueva era digital, es esencial.
- Implementar programas de sensibilización permanente sobre la seguridad en línea, la confiabilidad de las tecnologías y las habilidades digitales.
- Motivar a los empleados públicos a tener ganas de aprender, aportar ideas y crecer profesionalmente.
- Fomentar la vinculación de la academia, el Estado y el privado tanto para formar a los servidores públicos como para desarrollar nuevos softwares.
- Las políticas de recursos humanos de las organizaciones e instituciones deben contemplar mecanismos para impulsar la transformación digital.

Para llevar a cabo esta transformación del factor humano, es necesario la existencia de un líder organizacional que tenga la responsabilidad de afrontar los desafíos que supone la transformación digital. Además, es el encargado de lograr que el proceso sea una iniciativa mancomunada y que haga partícipe a todos los integrantes de la organización (Páez

Gabriunas et al., 2021). Si bien los líderes no se encuentran solos, necesitan de sus habilidades para ir generando relaciones con las partes interesadas, como también de su capacidad para generar la confianza en ellos.

4.1.2. Tecnología

Otro de los pasos que plantean Hernández, Font y Suárez (2020) para insertarse en la lógica de la transformación digital, tiene relación con analizar el funcionamiento de los servicios digitales y de su consumo por parte de la ciudadanía; así como estudiar y consultar a la ciudadanía qué es lo que opina de los servicios y qué podría mejorar su experiencia.

Hay que reconocer que diversos servicios públicos han logrado un gran progreso en materia digital, sin embargo, el potencial complejo de la adopción digital sigue sin explotarse. Muchas organizaciones del sector público operan en base a una amplia gama de sistemas heredados y obsoletos que requieren un reemplazo, y se ajusten a los nuevos cambios.

Es necesario contar con una estrategia que permita a las organizaciones llegar a donde la ciudadanía quiere, para lograr este propósito se debe:

- Detectar el escenario deseado y los recursos tecnológicos necesarios para alcanzarlo;
- Crear una cultura de los datos y de los conocimientos. Modificar el enfoque tradicional burocrático basado en el simple procedimiento, a uno de tomar decisiones y actuar conforme al contexto;
- Generar respuestas adecuadas. La respuesta a la gestión no está en sólo en lo que se hace, sino en lo que se ofrece. Esto requiere aplicar la innovación desde adentro.

4.1.3. Optimizar los procesos

Para mejorar la administración pública, es esencial centrarse en brindar un mayor valor a los ciudadanos. Esto significa enfocarse en simplificar los procedimientos de los servicios públicos que son más importantes y que a menudo generan insatisfacción en la ciudadanía, como los relacionados con impuestos, salud, educación, bienestar y justicia, entre otros.

En la actualidad, la gente está acostumbrada a acceder a información y servicios de forma digital como parte de su rutina diaria. Las experiencias más exitosas ocurren cuando los procesos están bien diseñados y el uso de servicios electrónicos es obligatorio, además de ser fáciles de utilizar.

En el ámbito interno de la administración pública, a veces los trámites y procesos se vuelven lentos, lo que obstaculiza la eficiencia y la productividad entre los diferentes departamentos y la comunicación con otras organizaciones.

Para que la administración pública se convierta en la opción preferida tanto para los ciudadanos como para las organizaciones, es fundamental mejorar la experiencia del usuario y aumentar la productividad mediante la reingeniería e informatización de los procesos.

4.2. Transformación digital en la interacción con el ciudadano

La visión que se tiene por parte de la ciudadanía frente a la administración pública ha estado sujeta por muchos años bajo el término “burocracia”. La complejidad que tienen las personas para acceder a las prestaciones públicas, las largas filas que suelen hacer para realizar un trámite y los acotados horarios que van en desmedro de quienes trabajan, la gran cantidad de formularios que se deben llenar, entre otros, han resultado en tener que repensar la entrega más expedita, oportuna y rápida de los servicios a la ciudadanía (Naser & Concha, 2011).

Determinando a la transformación digital como un cambio paradigmático e incluso como una revolución tecnológica, es preciso señalar que el desarrollo tecnológico fuera del sector público ha ido moldeando las expectativas de los ciudadanos respecto a la capacidad de los gobiernos para ofrecer servicios digitales de alto valor (Mergel et al., 2019). Sin embargo, incluso considerando una expectativa alta, la transformación digital se asocia principalmente como un cambio cultural al interior de las organizaciones.

Solicitar un acta de nacimiento, registrar una propiedad, inscribir a un niño en un colegio público, pagar una multa, entre muchos otros, se catalogan como servicios públicos transaccionales, más conocidos como trámites (Roseth et al., 2018), es decir, la administración pública interactúa con la ciudadanía en torno a los trámites. Esta interacción esta sujeta a lo que se conoce como experiencia usuaria (UX, por sus siglas en inglés), la que se entiende como:

“se relaciona con todo lo experimentado por los/as usuarios/as a través de los sistemas, como sitios webs, aplicaciones, servicios digitales, etc. Sin embargo, el UX es algo más porque es un proceso de diseño estratégico que contiene determinadas fases para la creación o mejora de sitios webs, aplicaciones, servicios digitales, poniendo siempre el foco en los/as usuarios/as para que estos/as se sientan atraídos y para que les sea fácil de usar” (De Pascale, 2020)

Sin embargo, la definición se limita solo a lo que experimenta el usuario en torno al uso de las herramientas tecnológicas, por lo que es propicio ampliar su definición también a lo que se experimenta a través de la vía presencial. Frente a esto y para efectos de la investigación se comprenderá el concepto de experiencia usuaria en la administración pública como referencia a la interacción que los ciudadanos tienen con los servicios públicos y cómo se sienten al utilizarlos.

Los trámites son el conjunto de requisitos, pasos o acciones mediante las cuales los individuos o empresas piden o entregan información a una entidad pública, con el propósito de obtener un derecho o para cumplir con una obligación. Por un lado, hay trámites que dan acceso a derechos adquiridos por toda la ciudadanía de un país, como por ejemplo un certificado de nacimiento. Por otro lado, hay trámites que solo se pueden acceder si se cumplen ciertas características y/o condiciones, como por ejemplo adquirir la beca de gratuidad para la educación superior. Algunos trámites los provee el Estado en forma gratuita, mientras que otros tienen asociado un costo monetario. Los trámites se pueden agrupar en cuatro categorías:

- Los trámites de registro, certificaciones y constancias
- Los trámites para cumplir con obligaciones
- Los trámites para acceder a servicios
- Los trámites para obtener permisos

Las administraciones públicas son conscientes de la necesidad de mejorar la prestación de bienes y servicios, de ser más eficientes para alcanzar objetivos como una mayor transparencia, integridad y participación ciudadana (Luna y Gil, 2014, citado en Mergel et al., 2019). Utilizar las herramientas digitales -desde una mirada simplista de su uso- permite generar cambios en la forma en que las administraciones públicas realizan su trabajo, se comunican y prestan servicios. Sin embargo, utilizar estas también permite cambios muchos más profundos en torno a la estructura y cultura organizacional, o la participación e integración de los ciudadanos en cocreación y/o codiseño de servicios públicos.

La transformación digital en la administración pública se debe traducir en un Estado ciudadano-céntrico. Así lo señalan estudios y documentos sobre administración digital de la OCDE, la Unión Europea, las Naciones Unidas, la consultora Gartner, entre otros. El concepto “citizen centric” o “user centric” se plantea como una de las ideas fundamentales a considerar para el diseño y presentación de los servicios públicos.

El modelo tradicional de servicios en la administración pública se basa en un agente público que presta cierto servicio a un usuario, en donde ambos actores desempeñan roles definidos previamente en puntos de intersección acotados. Sin embargo, desde la década de 1990, esta forma de interactuar en roles definidos y acotados comienza a cambiar su lógica. Principalmente este cambio ha sido adoptado desde el sector privado, fomentando un mayor interés por la personalización de los servicios en función de las características de los usuarios. Esta estrategia esencialmente comercial ha ido abordando la naturaleza relacional del servicio, resaltando que el desarrollo de este se da en forma recíproca por los distintos participantes y en donde la importancia de la relación interpersonal entre ellos es una parte fundamental de su operación (Filgueiras & Tello, 2017).

La co-producción corresponde a un comportamiento activo de un usuario que, en conjunto con la producción desarrollada por una agencia gubernamental, e incentivada por ésta, crea valor privado y/o público a través de resultados o impactos (Alford, 2009, como se citó en Filgueiras y Tello, 2017). Sólo cuando se logra una co-producción activa del usuario se podrá alcanzar el objetivo del servicio, creando valor privado para el usuario, y valor público para la sociedad.

4.3. Interoperabilidad gubernamental como requisito para el cambio

Cabe plantearse el rol que cumple la interoperabilidad en la gobernanza digital, y al respecto, entidades internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (2019, p. 13) han señalado que “en la cuarta revolución industrial, la interoperabilidad es un factor transversal cuya utilización produce un salto notable en la formulación e implementación de políticas”.

La misma institución indica que la interoperabilidad es la capacidad que poseen las organizaciones para interactuar con el propósito de poder alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos y que hayan sido acordados previamente en conjunto. Para lograr esto, utilizan la colaboración para compartir información y conocimientos a través de procesos institucionales. Esto se lleva a cabo mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre los sistemas de tecnologías de la información y comunicaciones de las respectivas entidades (BID, 2022).

La interoperabilidad gubernamental es esencial para facilitar la comunicación digital y compartir información entre entidades gubernamentales, así como entre estas y empresas privadas y organizaciones no gubernamentales que necesiten interactuar con el Estado, esto con el propósito de poder establecer un mercado digital unificado. En este sentido, Alejandra Naser (2021) señala que un proyecto de interoperabilidad gubernamental además de contribuir a simplificar la relación del ciudadano, empresas y organizaciones con las instituciones del Estado es necesario para:

- Potenciar la cooperación entre las instituciones del Estado con el propósito de poder resolver las necesidades del ciudadano, las empresas y las organizaciones.
- Incorporar estándares básicos (datos, tecnología, comunicación) en la interacción entre instituciones del Estado.
- Integrar instituciones con independencia de su nivel de desarrollo tecnológico.
- Potenciar la simplificación administrativa y los procesos en las instituciones y entre ellas.
- Reducir los costos y los esfuerzos, tanto para las instituciones como para el ciudadano, las empresas y las organizaciones.
- Propiciar un clima de negocios favorable y competitivo para los países.

En cuanto a los beneficios de la interoperabilidad, según lo indica el BID (2022), la interoperabilidad cumple varias funciones: como factor de progreso, como herramienta para gestionar y compartir información, y como soporte para la formulación de políticas públicas. La interoperabilidad se da cuando varios sistemas y dispositivos pueden intercambiar datos, interpretarlos y mostrarlos en forma sencilla para el usuario.

“Permite construir sistemas que pueden iniciarse con pocos actores e ir escalando ordenadamente hasta incorporar un mayor número de instituciones, así como de casos de uso y procesos entre los participantes, reusando microservicios o construyendo otros nuevos para generar así una plataforma que crece y se fortalece” (BID, 2022, p. 8)

Los beneficios que se presentan a continuación se materializan a lo largo de todo el proceso y aumentan progresivamente a medida que los sistemas alcanzan mayores niveles de madurez, alcance y adopción.

- **Agilidad y calidad del servicio mediante la automatización.** Facilita a los usuarios acceder a la información en cualquier momento y a través múltiples canales,

mejorando así la calidad del servicio que reciben. La interoperabilidad es esencial, ya que constituye el fundamento para la automatización. Puede darse:

- En trámites ciudadanos, tales como certificados, información en línea, inscripciones, suscripciones y otros;
 - En registros automáticos dentro de las entidades estatales, como cuando se registra un nacimiento de una persona en un hospital y se genera automáticamente un registro civil en la entidad pública correspondiente, o por ejemplo cuando un ciudadano completa una capacitación laboral y esta información se registra automáticamente en su historial laboral.
 - Entre el Estado y las empresas privadas, como cuando la graduación de un ciudadano de una universidad se registra en su historial laboral, o cuando se le otorga una certificación de discapacidad y esta información se incluye en el expediente de la empresa en la que trabaja (BID, 2022, p. 9).
- **Reducción de costos para las organizaciones y el ciudadano.** En el caso de las instituciones que utilizan papel y folios para intercambiar información, se ha comprobado que al emplear mecanismos electrónicos se reducen los costos de los procesos. Esta eficiencia no solo beneficia a las instituciones, sino que también ahorra tiempo a los ciudadanos. En términos generales, la interoperabilidad y la disponibilidad de servicios en línea brindan la oportunidad de reutilizar recursos humanos, tecnológicos y logísticos que pueden ser redundantes en parte o en su totalidad. Estos recursos pueden ser reubicados en otras áreas de la entidad, generando así un mayor valor (BID, 2022, p. 9).
 - **Mayor transparencia.** Los datos que provienen de sistemas interoperables tienen la ventaja de ser veraces desde la fuente, ya que no están modificados, copiados ni duplicados, y presentan un margen de error mínimo. Esto resulta en una mayor transparencia en su manejo, gestión y publicación. Se puede crear información consolidada, realizar análisis cruzados de datos, verificar transacciones, aplicar reglas y políticas a los datos, y a partir de ahí, generar informes. Además, permite identificar situaciones inusuales o incumplimientos de políticas, validar tendencias y publicar información transparente basada en datos confiables (BID, 2022, p. 9).
 - **Visión integral de los servicios públicos y privados.** Sin importar los organismos involucrados, la interoperabilidad posibilita obtener registros y transacciones que van más allá de la gestión interna de las entidades. Esto conduce a una visión más completa de las interacciones entre las entidades y entre estas y la ciudadanía (BID, 2022, p. 9).
 - **Posibilidad de mantenimiento.** El uso de estándares simplifica el mantenimiento de las aplicaciones, ya que asegura que haya personas con los conocimientos necesarios sobre tecnologías universales, como lenguajes de programación, cadenas de bloques o certificaciones estándar. La viabilidad del mantenimiento también está vinculada al uso de servicios en la nube, como la geolocalización, catálogos estandarizados y códigos reutilizables, garantizando así la continuidad a lo largo del tiempo (BID, 2022, p. 10).

- **Crecimiento y evolución organizados.** El uso de estándares hace que los sistemas de información sean más flexibles al enfrentar nuevas versiones y cambios, además de facilitar su adaptación ante aumentos inesperados en la demanda de información. (BID, 2022, p. 10).
- **Soporte a la estrategia de gobierno en línea.** Seguir las recomendaciones del marco de interoperabilidad es un criterio básico e indispensable en cada uno de los niveles de la estrategia de gobierno en línea. La madurez de las instituciones que forman parte de la estrategia determinará la elaboración de planes para alcanzar los niveles apropiados en cada situación. (BID, 2022, p. 19).

Con todo, es común que las iniciativas de interoperabilidad no avancen tan rápidamente como se necesita. Esto se debe a varios factores, y algunos de los más comunes son los siguientes:

- **Barreras de competencias.** Las instituciones públicas no cuentan con el personal idóneo en cuanto competencias, dedicación y atribuciones suficientes para impulsar iniciativas de interoperabilidad.
- **Barreras tecnológicas.** Las diferentes instituciones y organizaciones utilizan tecnologías de información que no son compatibles entre sí para procesar y compartir datos (BID, 2022, p. 24).
- **Barreras conceptuales.** Las partes que interoperan someten la información de interés común para las instituciones u organizaciones a distintas conceptualizaciones e interpretaciones, esto es, las instituciones analizan la información compartida de forma diferente (BID, 2022, p. 24).
- **Barreras organizacionales.** Las instituciones y organizaciones varían en sus estructuras organizativas, con personas asignadas a diferentes responsabilidades y niveles de autoridad (BID, 2022, p. 24).
- **Barreras originadas en las leyes y en la normatividad.** Cada país y cada institución tienen un conjunto específico de leyes y normativas que deben tenerse en cuenta al definir el modelo de interoperabilidad (BID, 2022, p. 24).
- **Barreras por intereses políticos o pérdida de poder.** La interoperabilidad desempeña un papel crucial en la transparencia del tratamiento de la información entre instituciones, al tiempo que fortalece la autonomía del ciudadano en los puntos de atención presencial. Además, contribuye a mitigar concentraciones no adecuadas de poder e influencia, aspectos que no siempre son gestionados de manera eficaz.

En cualquier proceso de cambio organizacional, especialmente aquel que implica modificaciones con componentes tecnológicos, surgen obstáculos que pueden afectar el éxito de la transformación, es por ello que es crucial abordar, analizar y tomar medidas para superar estas barreras. Además, es fundamental identificar los elementos que facilitan el cambio, como atributos, características, individuos o circunstancias dentro de la organización que pueden acelerar o respaldar la implementación del cambio deseado. La mayoría de las barreras y resistencias provienen de las personas o de la cultura organizacional. Para lograr un cambio organizacional exitoso, es esencial implementar una estrategia de gestión del

cambio a través de un plan de gestión del cambio que contribuya a reducir esta resistencia y a crear condiciones más propicias para la implementación de proyectos de interoperabilidad.

El propósito implícito de la gestión del cambio consiste en involucrar progresivamente al personal de la institución en el proceso de transformación, mantener el nivel de adhesión y aumentar el grado de participación, lo que facilita la identificación de las soluciones más efectivas para llevar a cabo las iniciativas. La gestión del cambio busca asimismo asegurar la asimilación de las mejoras que se derivarán del proceso. En última instancia, su objetivo es mitigar el riesgo de fracaso, acelerar la realización de beneficios y garantizar la sostenibilidad del cambio a lo largo del tiempo.

El éxito de los proyectos se define por la sinergia entre la estrategia de la institución y su capacidad de adaptación al cambio. En el mundo actual, las habilidades son cruciales y representan la forma de convertir el conocimiento en acciones efectivas. La creación de confianza en los equipos de trabajo, junto con la gestión eficaz de redes y compromisos, son elementos clave para garantizar el aumento de valor. Algunos aspectos fundamentales que considerar en un proceso de cambio son:

- **Resistencia al cambio.**

La resistencia al cambio no es inherentemente negativa; más bien, es una reacción natural de las personas a aferrarse a lo familiar y seguro. La disposición a cambiar depende de la calidad de la propuesta y las características de quienes se ven afectados por ella. La resistencia surge cuando percibimos el cambio como una combinación en la que las amenazas superan a las oportunidades. En este sentido, existe una responsabilidad significativa: comunicar de manera efectiva a los involucrados los beneficios que trae consigo el cambio. La resistencia al cambio, entre otros factores, tiene sus raíces en el miedo, los hábitos y la falta de sentido (Naser, 2021).

- **Errores de diseño y gestión en los procesos de cambio.**

Numerosos intentos de cambio no generan los beneficios esperados para la organización, ya sea porque no se logra alterar aquello que se pretendía cambiar o porque los resultados obtenidos no cumplen con las expectativas previamente establecidas. En este sentido, es posible identificar errores cruciales en el diseño y la gestión de los procesos de cambio:

- Muchas veces las expectativas respecto a los resultados de los procesos de cambio no toman en cuenta la capacidad real de transformación de la institución. Aunque algunas instituciones pueden tener una visión clara del objetivo que desean alcanzar y que esté alineado con su estrategia, a menudo no evalúan adecuadamente su capacidad de realizar la transformación necesaria para llegar a ese punto deseado.
- La falta de un liderazgo efectivo en los procesos de cambio revela una interpretación débil del marco y la falta de habilidades por parte de quienes están a cargo del proceso. La capacidad de cambio está directamente vinculada al liderazgo institucional, ya que la velocidad de cambio del líder influye en el ritmo del proceso de transformación.

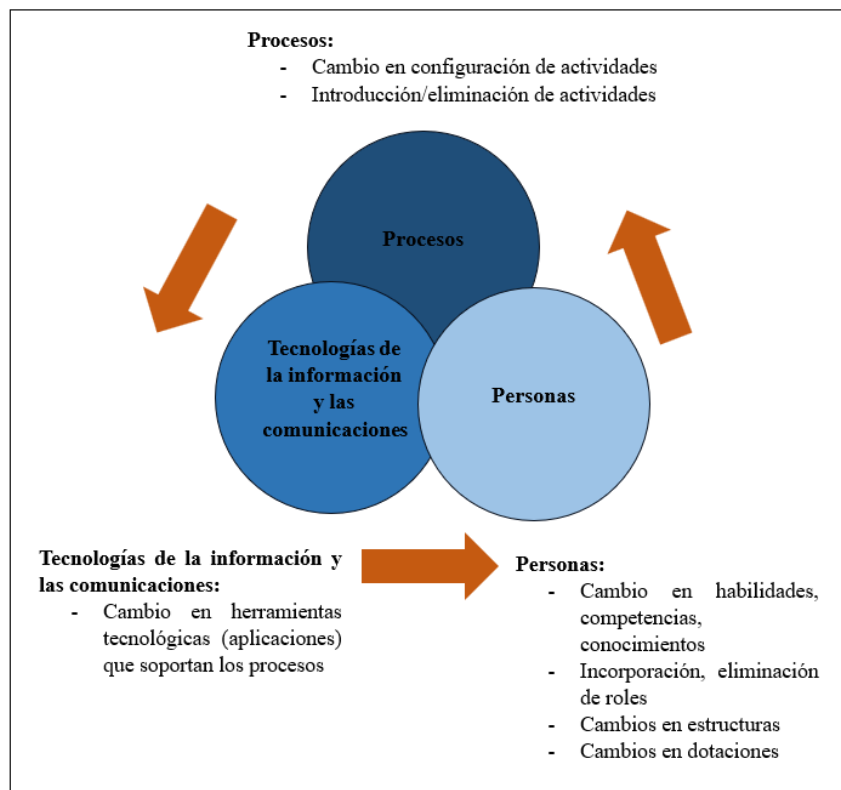
- Falta de un sentido compartido del cambio. Los miembros de la institución no comprenden la razón detrás del cambio y encuentran que las explicaciones que reciben carecen de sentido. Esto sucede porque quienes lideran el cambio no se esfuerzan en asegurar que todos los miembros de la institución desarrollen sus propias interpretaciones del proceso de cambio.

Llevar a cabo iniciativas de interoperabilidad, indica Naser (2021), requiere y demanda de un cambio paradigmático que comprende, como mínimo, los siguientes aspectos:

- **Cambio cultural:** servir a la ciudadanía, lo que significa poner al usuario (ciudadano) en el centro de la gestión de la institución.
- **Cambios en los procesos:** diseñados para servir a los ciudadanos del país, procurando la eficiencia y eficacia de la institución.
- **Cambios en la institución:** se organizan de manera coordinada y armoniosa, fomentando así una comprensión compartida de sus elementos estratégicos.
- **Cambio en las formas de relación:** Se fomenta una conexión cercana y directa con la ciudadanía, asegurando un trato equitativo y libre de discriminación.

Ilustración 12

Elementos de gestión del cambio



Fuente: Elaboración propia a partir de “Gobernanza Digital e Interoperabilidad Gubernamental: una guía para su implementación” (Naser, 2021).

En cuanto los principios de la interoperabilidad, el Marco Europeo de Interoperabilidad (Comisión Europea, 2017) establece 12 principios rectores para impulsar medidas sobre interoperabilidad, agrupándolas en 4 categorías que se describen a continuación:

Tabla 3

Principios fundamentales del Marco Europeo de Interoperabilidad

| Categoría | Principios |
|---|--|
| Categoría 1: Establece el contexto para la acción de la Unión Europea en materia de interoperabilidad | 1. Subsidiariedad y proporcionalidad |
| Categoría 2: Principios nucleares de la interoperabilidad | 2. Apertura |
| Categoría 3: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 3. Transparencia |
| Categoría 4: Cooperación entre las administraciones públicas | 4. Posibilidad de reutilización |
| Categoría 5: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 5. Neutralidad tecnológica y portabilidad de los datos |
| Categoría 6: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 6. Primacía del usuario |
| Categoría 7: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 7. Inclusión y accesibilidad |
| Categoría 8: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 8. Seguridad e intimidad |
| Categoría 9: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 9. Multilingüismo |
| Categoría 10: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 10. Simplificación administrativa |
| Categoría 11: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 11. Conservación de la información |
| Categoría 12: Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios | 12. Evaluación de efectividad y eficiencia |

Fuente: Elaboración propia a partir de “Gobernanza Digital e Interoperabilidad Gubernamental: una guía para su implementación” (Naser, 2021).

Cabe resaltar que estos principios corresponden al Marco Europeo de Interoperabilidad, por lo que, siempre se deben adaptar y ampliar para abordarlos según el contexto y las necesidades nacionales.

El principio de subsidiariedad y proporcionalidad exige que las decisiones de la Unión Europea (UE) se tomen de manera cercana a la ciudadanía. En otros términos, “la UE no realiza ninguna acción a menos que sea más eficaz que la misma acción adoptada a nivel nacional” (Naser, 2021, p. 50). En principio de proporcionalidad establece que la UE solo puede tomar medidas que sean estrictamente necesarias para lograr los objetivos políticos establecidos en los tratados.

El principio de apertura se refiere esencialmente a datos, especificaciones y software. Se pretende que la información pública esté disponible para que cualquier persona pueda utilizar y reutilizar, a menos que haya restricciones como la protección de datos personales, la confidencialidad o los derechos de propiedad intelectual. Además, se promueve compartir servicios y conjuntos de datos espaciales entre autoridades sin obstáculos prácticos para su reutilización.

El principio de transparencia se refiere a tres puntos específicos bajo el Marco Europeo de Interoperabilidad:

- Posibilitar la visibilidad y permitir que las administraciones públicas, la ciudadanía y el sector privado puedan ver y comprender las normas, procesos, datos y la toma de decisiones y los servicios administrativos.
- Garantizar la disponibilidad de interfaces con los sistemas informáticos internos y de aquellos datos que guarden. Así también, facilitar la reutilización de los sistemas y datos, y permitir su integración en sistemas más grandes.
- Garantizar el derecho a la privacidad de la información personal, cumpliendo con el marco legal establecido, especialmente en el caso de grandes cantidades de datos personales de ciudadanos que son almacenados y gestionados por las administraciones públicas.

El principio de reutilización se refiere a que las administraciones públicas (AAPP) deben estar abiertas a compartir sus soluciones, ideas, marcos, especificaciones, herramientas y componentes con otras, ya que esto facilita su aplicación práctica, ahorra tiempo y recursos financieros. Es beneficioso utilizar con mayor frecuencia las normas y especificaciones existentes, incluso más allá del propósito original para el que fueron creadas.

El principio de neutralidad tecnológica y portabilidad de los datos se refiere a que las AAPP deben concentrarse en las necesidades funcionales y posponer todo lo posible aquellas decisiones sobre tecnología, para así evitar imponer la tecnología o productos específicos a sus componentes y estar en condiciones de adaptarse al contexto tecnológico.

Las AAPP deben permitir el acceso a los servicios públicos y datos almacenados sin importar la tecnología o producto concreto y permitir su reutilización. Esto es, los datos deben ser fácilmente transferibles entre sistemas, para evitar la dependencia de un solo proveedor,

favoreciendo así su libre circulación. Este requisito se refiere a la portabilidad de datos, esto es, aquella capacidad de poder trasladar y reutilizar fácilmente la información y/o datos entre aplicaciones y sistemas informáticos.

En razón de este principio, desde el Marco Europeo de Interoperabilidad se recomienda que no se debe obligar a la ciudadanía, empresas u otras entidades públicas a adoptar soluciones tecnológicas que sean demasiado específicas o excesivas en comparación con sus necesidades reales, como también se recomienda garantizar la portabilidad de datos, que permita su transferencia de manera sencilla entre sistemas informáticos y aplicaciones, lo que permite la implantación y evolución de los servicios públicos sin obstáculos injustificados, si ello es jurídicamente posible.

Los usuarios de los servicios públicos pueden ser entidades gubernamentales, ciudadanos o empresas que acceden a estos servicios y se benefician de su utilización. Partiendo de esta base, es que se establece el sexto principio sobre primacía del usuario. Este principio se refiere a que el diseño y desarrollo de los servicios públicos deben centrarse en las necesidades y expectativas de los usuarios, tales como:

- Multicanalidad en la prestación de los servicios, esto es, que exista disponibilidad de canales alternativos, tanto físicos como digitales, para acceder a un servicio es una parte fundamental del diseño del servicio público.
- Ventanilla única para simplificar el acceso a los servicios públicos al ocultar la complejidad interna de la administración, proporcionando a los usuarios un punto centralizado y fácil de usar.
- Opinión de los usuarios, en este sentido, es importante recoger, analizar y utilizar de manera sistemática las opiniones de los usuarios para diseñar servicios públicos nuevos y mejorar los existentes. Se busca que los usuarios proporcionen información una sola vez, y las administraciones deben tener la capacidad de recuperar y compartir esos datos de acuerdo con las normas de protección de datos, con el objetivo de brindar un mejor servicio a los usuarios.
- Solicitar a los usuarios que entreguen información absolutamente necesaria para obtener cierto servicio público.

Por otro lado, el principio de inclusión y accesibilidad tiene que ver con:

- Inclusión: garantiza que todas las personas puedan aprovechar al máximo las oportunidades proporcionadas por las nuevas tecnologías para acceder y utilizar servicios públicos, superando las desigualdades sociales y económicas, así como la exclusión.
- Accesibilidad: asegura que las personas con discapacidad, adultos mayores y otros grupos desfavorecidos tengan la capacidad de utilizar los servicios públicos en igualdad de condiciones que cualquier otro ciudadano.

Por otro lado, el principio de seguridad e intimidad se presenta cuando tanto la ciudadanía como las empresas están convencidas que pueden interactuar con las AAPP en un entorno seguro y de confianza en donde se respeta la normativa aplicable. Las AAPP deben garantizar

la intimidad de la ciudadanía, así como también la confidencialidad, la autenticidad, la integridad, y el no repudio de la información proporcionada.

El principio de multilingüismo se refiere a que cualquier persona puede utilizar los servicios públicos, para lo cual es crucial prestar atención al multilingüismo durante el diseño de estos servicios. Esto implica considerar no solo la interfaz de usuario, sino también todos los aspectos del diseño de los servicios públicos. La dimensión multilingüe se vuelve relevante cuando los servicios públicos requieren intercambios de información entre sistemas a través de barreras lingüísticas, asegurando el significado de la información se conserve.

El principio de simplificación administrativa se refiere a que las AAPP deben buscar simplificar y hacer más eficientes sus procesos administrativos. Esto implica mejorar procedimientos existentes o eliminar aquellos que no aportan valor público. La digitalización de los servicios públicos debe llevarse a cabo considerando los siguientes conceptos:

- Digital por defecto (*digital by default*), solo cuando resulte apropiado, de modo que haya al menos un canal digital disponible para acceder a cierto servicio público y utilizarlo.
- Digital primero (*digital firsts*), se prioriza el uso de servicios públicos a través de canales digitales mientras se aplica el concepto de la prestación multicanal y la política de “ninguna puerta equivocada” (*no wrong door*), esto es, coexisten los canales físicos y digitales.

El principio de conservación de la información busca asegurar que los documentos mantengan su claridad, confiabilidad e integridad en el tiempo. Además, es importante que se pueda acceder a ellos todo el tiempo necesario, cumpliendo con las normas de seguridad y privacidad. Se deben elegir formatos que garanticen la accesibilidad a largo plazo, incluyendo la preservación de firmas electrónicas y otras certificaciones asociadas.

Por último, el principio de evaluación de efectividad y eficiencia, se refiere al juicio sobre el valor que realmente aportan las soluciones en materia de servicios públicos, para lo cual se considera: la rentabilidad de la inversión, el aumento de la flexibilidad y la adaptabilidad, la reducción de las cargas administrativas, la simplificación, el nivel de satisfacción del usuario, entre otras.

4.4. La Digitalización ¿un medio o un fin?

Generalmente se tiende a confundir el concepto de transformación digital con la mera digitalización, están muy relacionados e incluso se utilizan como sinónimos, pero son conceptos diferentes. Frente a esto, los gobiernos en el escenario de esta nueva era digital se han orientado a digitalizar trámites, para hacerlos accesibles a la ciudadanía, sin embargo, acotar la transformación digital solo a este ámbito, sería un grave error y se estaría desconociendo la esencia de esta transformación.

Por un lado, la digitalización desde una definición sencilla se relaciona con convertir lo tradicional en digital, y aunque contribuye a la transformación digital, no implica -necesariamente- este proceso transformador. Es más, se puede considerar un proceso

digitalizado cuando “se han realizado modificaciones sustanciales para mejorar su eficacia y eficiencia. La mecanización y la automatización suponen la integración de elementos instrumentales para la gestión del proceso, pero no suponen una modificación sustancial en su propia naturaleza” (Jiménez, 2019, p. 39).

También la digitalización se comprende como el proceso de conversión de datos analógicos a formato digital, permitiendo agregar nuevos sistemas digitales para facilitar el desarrollo de las tareas y de esta forma conseguir mayor beneficio. Al respecto, es precisamente la digitalización la que define a la Administración electrónica, ya que, hay múltiples definiciones que se centran y orientan en la redefinición de procesos, estructuras y normas, dado que sin ellos no existiría un nuevo modelo (Jiménez, 2019).

La digitalización de los procesos no cambia el desarrollo de la organización, sino que permite y contribuye al avance de la transformación digital. Definiéndose entonces la digitalización como el medio hacia la transformación digital, y frente a esto, algunos autores señalan que las tecnologías constituyen un medio para abordar los requerimientos de la ciudadanía (Porrúa et al., 2021).

En sencillo, la digitalización es un proceso aislado que se puede llevar a cabo en diferentes partes de una organización, mientras que la transformación digital abarca a toda esta y permeando en todos los ámbitos, considerando para ello un rediseño en el proceso, con impactos en la ciudadanía.

La administración pública debe ir más allá de la digitalización de los procesos y servicios existentes, para dar servicio a la ciudadanía. Para ello Hernández, Font y Suárez (2020) plantean que la administración debe aprovechar el poder de las tecnologías digitales disponibles y los datos, para generar el rediseño y la transformación de aquellos modelos y la relación con los ciudadanos. Los autores plantean que entre los objetivos específicos que más resaltan, tienen relación con poder “mejorar la eficiencia interna, reducir las cargas administrativas, crear una administración más abierta, transparente y sostenible, generar confianza en la sociedad, en las instituciones, lograr un mundo mejor, un futuro compartido y reducir la desigualdad” (Hernández et al., 2020). Para lograr estos objetivos es necesario la existencia de:

- No solo un diseño atractivo, sino sencillo, accesible y usable;
- Servicios que faciliten la vida a la ciudadanía y todos los miembros de la comunidad;
- Conectar y comunicar emocionalmente con ellos;
- Implicar a la comunidad en el diseño y valoración de los servicios.

En esta misma línea argumentativa, la Estrategia de Transformación Digital indica que la transformación digital “implica un cambio en la forma en que el Estado y sus instituciones ejecutan su mandato, desarrollan sus procesos y entregan sus productos a las personas” (División de Gobierno Digital, 2019, p. 32), esto significa que trasciende a la digitalización de procesos o al desarrollo de sistemas, ya que también se ven involucrados cambios culturales, de gestión y operación de las instituciones públicas, implicando así un considerable esfuerzo de gestión del cambio.

5. Estado centrado en el ciudadano

Es fundamental que todos los procesos que se lleven a cabo al interior de las instituciones tengan un enfoque ciudadano-céntrico (citizen-centric). Pero ¿qué significa abordar los servicios desde un enfoque ciudadano-céntrico? Al respecto, el académico Alejandro Barros (2014) plantea que para lograr desde el Estado un modelo centrado en el ciudadano, se requiere de ciertos pilares esenciales, a saber:

- Modelo de meta-trámite: Posee una mirada diferente en el Estado y beneficiarios de los trámites que el primero presta. Frente a esto:

Para un ciudadano, la cadena de valor en la interacción con el Estado termina transformándose en varias interacciones unitarias que el Estado denomina trámite, pero que a las personas no les agregan valor por sí mismas, su único valor es agregar información para lograr el requerimiento central, lo que el ciudadano realmente necesita (Barros, 2014).

Una explicación práctica ocurre cuando por ejemplo un ciudadano requiere un subsidio habitacional, lo que el Estado transforma este requerimiento en un certificado de nacimiento, un certificado de renta, una solicitud de subsidio y una serie de otros papeles, cada uno con su complejidad. Ante esto, el “ciudadano de a pie” se pregunta: pero si yo, lo único que quería era un subsidio habitacional. Esta situación es mucho más frecuente de lo que se piensa, y el presente autor ha sido tajante en manifestar que los certificados deberían desaparecer, más si estos residen en manos del Estado y no agregan valor. Frente a esto, el Estado debe analizar el vínculo con el ciudadano desde una mirada más holística y no sólo pensando en los servicios que cierta institución pública realiza (Barros, 2014).

Como ya se analizó, si un individuo abre un trámite este de por sí abrirá a otros trámites, con cargo -generalmente- al ciudadano, frente a esto Barros (2014) plantea la idea de eliminar los certificados, y no extender su vida por medio del traspaso del mundo papel al electrónico, sólo de esta forma se estará modernizando de verdad.

- Multicanalidad: Otro desafío que presenta el Estado para transformarse más en ciudadano céntrico, es profundizar en modelos de atención multicanal, lo que requiere desde la institucionalización del modelo, hasta nuevos esquemas operacionales. Este elemento implica redefinir la forma de operar para dar cuenta de los diferentes canales de atención y las particularidades que cada uno de estos tiene, incluyendo el desafío de entregar la misma información independientemente del canal de atención (Barros, 2014).

La multicanalidad pensada desde los servicios públicos debe estar orientada a los usuarios del servicio, donde el ingreso de solicitudes, formularios y/o documentación en general se realice por la vía o canal que más le acomode o le facilite al ciudadano. En este sentido los servicios públicos deben dar alternativas de atención, ya sea vía digital y/o presencial.

- Accesibilidad y Usabilidad: En esta materia se presenta como desafío ponerse en los zapatos de las y los usuarios de cada servicio. En el mundo privado serían los clientes, en el sector público ese concepto se ve con una connotación peyorativa, y justamente

eso puede ser parte del problema, ya que según sea la perspectiva con la que se observe a las y los ciudadanos, será la forma en que se articulen los circuitos ante requerimientos, al respecto autores refuerzan esta idea:

(...) impacta directamente en redefinir los circuitos (workflows) para cerrar una interacción, modificar el lenguaje, desde el sesgo legal del lenguaje utilizado, con el cual se dan toda clase de instrucciones y “ayudas” a las personas para resolver sus problemas, hasta las barreras de accesibilidad a ciertos grupos de la sociedad (personas mayores, pueblos originarios, personas en situación de discapacidad), por problemas de ventanillas que están lejos de los promedios nacionales, o que sencillamente no dan cuenta de elementos básicos de accesibilidad (Barros, 2014).

Considerar este elemento es fundamental si se piensa en un Estado ciudadano céntrico, sumando a que, por ejemplo, al 2022 existen más de 2 millones de ciudadanos adultos y adultos mayores que presentan situación de discapacidad leve o severa, correspondiente a un 17% aproximadamente de la población total según la Encuesta de Discapacidad y Dependencia del año 2022.

- Provisión múltiple (co-producción de servicios): Este elemento tiene relación con poder unir los esfuerzos del Estado, privados y la sociedad civil organizada en torno a la provisión de múltiples servicios, con el propósito de dar un mejor valor a estos que tradicionalmente están a cargo del Estado en forma independiente

Este pilar tiene como desafío cambiar la perspectiva con que se mira al ciudadano, no como un beneficiario del servicio, sino como co-productor de este en conjunto con el Estado. Es de tal importancia que algunos autores señalan que “sin la participación activa del usuario no se logra transformar la realidad” (Filgueiras y Tello, 2017).

La transformación digital en la administración pública se debe traducir en un Estado ciudadano-céntrico. Así lo señalan estudios y documentos sobre administración digital de la OCDE, la Unión Europea, las Naciones Unidas, la consultora Gartner, entre otros. El concepto “citizen centric” o “user centric” se plantea como una de las ideas fundamentales a considerar para el diseño y presentación de los servicios públicos.

Capítulo III: Marco legal institucional

En el presente apartado se pretende dar una contextualización evolutiva de la normativa vigente, analizando y caracterizando normativas generales para ir luego enmarcando a la base del estudio, la transformación digital.

Transformación digital del Estado

Tal como se ha presentado en acápites anteriores, la transformación digital sería la hoja de ruta para alcanzar la modernización del Estado.

Por su parte, la modernización del Estado se ve materializada en la práctica por un Consejo Asesor encargado de la modernización del Estado y de la gestión pública, a la vez que funciona como órgano asesor y consultivo del poder ejecutivo, esto según lo indica el decreto

12 del año 2018 del Ministerio Secretaría General de la Presidencial. En este decreto se reconoce la necesidad de avanzar gradualmente en el diseño de las estructuras del Estado, con propósitos de largo plazo, que se orienten a adecuar, actualizar y perfeccionar las instituciones públicas. Además, en la normativa expuesta se identifica el deber del Estado en tener que satisfacer de manera continua las necesidades públicas de manera eficiente y efectiva, en donde resulta imperante la modernización de la gestión del Estado, considerando procedimientos e instituciones, y la implementación de nuevas tecnologías a los servicios públicos.

En este sentido, el Consejo debe asesorar al Presidente de la República en torno al análisis y evaluación de las políticas, planes y programas que compongan la Agenda de modernización del Estado. En cuanto a esta última, hay dos agendas que han ido generando lineamientos a seguir en torno a la modernización del Estado, siendo estas las siguientes:

1. Agenda de Modernización del Estado 2018 – 2022

La tarea de cambiar constantemente una entidad tan compleja como el Estado presenta un desafío considerable, y existen diversas oportunidades para perder el rumbo durante este proceso. Por esta razón, en la agenda se ha considerado como fundamental establecer principios rectores frente al complejo trabajo de transformar las instituciones públicas. Esto aseguraría que los esfuerzos, tanto individuales como colectivos, se traduzcan en un progreso hacia un Estado más eficiente, transparente y cercano a la ciudadanía.

Cabe resaltar que esta agenda busca dotar al país de una arquitectura que permita implementar un proceso de modernización continuo, asegurando que este proceso sea transversal y tenga un sentido de urgencia.

Tabla 4

Principios de la Agenda de Modernización 2018 - 2022

| Principio | Descripción |
|--|--|
| 1. El interés superior de los ciudadanos debe estar sobre el de las instituciones. | Esto significa que es crucial recordar que el propósito del Estado es servir a la población y no al contrario. Por lo tanto, el principio fundamental que debe guiar la actuación del sector público es la maximización de los beneficios para los ciudadanos. |
| 2. La clave está en las personas. | Esto indica que no es suficiente tener buenas ideas o recursos financieros para llevar a cabo transformaciones efectivas. En última instancia, son las personas las que |

llevan a cabo estas transformaciones, por lo que el primer requisito para modernizar el Estado es contar con equipos que estén capacitados y comprometidos con el cambio. Es esencial contar con líderes dispuestos a impulsar la transformación, pero incluso con estos elementos, no es suficiente. Las instituciones y sus líderes también necesitan tener una visión clara y recibir el respaldo necesario para llevar a cabo cambios significativos.

3. Prioridad en transformaciones con impacto transversal.

Esto significa que es crucial enfocarse en modernizar instituciones y procesos que afectan a múltiples entidades al mismo tiempo, ya que es un esfuerzo centralizado puede impulsar avances generales en el Estado. Esto no descarta la importancia de las transformaciones sectoriales, pero estas suelen tener un responsable principal, la institución encargada del sector. Por el contrario, los problemas transversales a veces carecen de un “dueño claro, y cuando lo tienen, los incentivos para abordar el problema pueden ser insuficientes. Por esta razón, nuevamente, el papel del centro de Gobierno es esencial para destacar las necesidades e impulsar las transformaciones necesarias.

4. Compatibilizar una estructura de implementación gradual con la obtención de resultados tempranos.

Aunque pueda parecer contradictorio, no lo es. La idea es que se debe trabajar de manera gradual, diseñando e implementando soluciones por partes y de forma ágil, aprendiendo de ellas en ciclos cortos. La clave es evitar implementaciones masivas o forzar el aprendizaje en el proceso para permitir la adaptación. Aunque los proyectos de transformación pueden tomar mucho tiempo, es

importante exigir resultados tempranos para asegurar el éxito, en lugar de acumular todo al final.

5. Privilegiarse el uso de la legislación y normativas vigentes.

A menudo se piensa que la solución a todos los problemas radica en la creación de nuevas leyes, lo que lleva a que la mayor parte del esfuerzo se centre en el proceso legislativo y muy poco en la implementación de soluciones, lo que tiene consecuencias importantes. Por un lado, las implementaciones generalmente son pobres y con ello las soluciones llegan fuera de tiempo y mal planificadas, y por otro, se generan nuevas rigideces legales que impiden la adaptación ante el aprendizaje que -naturalmente- surge cuando las soluciones se implementan.

6. El desarrollo de toda nueva institucionalidad pública tiene que cumplir un test de eficiencia y no duplicidad.

El desarrollo del país exige cada vez una mayor complejidad institucional, lo que a menudo implica la creación de nuevas instituciones públicas. Sin embargo, es importante considerar que la creación de una nueva institucionalidad conlleva costos económicos y de coordinación que deben ser solventados. La rigidez institucional hace que sea difícil modificar y adaptar la institucionalidad existente, lo que lleva a que la creación de nuevas instituciones deba ser realizada con mucho cuidado. Para ello, se debe cumplir un test doble: primero, asegurarse de que la nueva institucionalidad no duplique o se superponga a alguna ya existente, y segundo, que las nuevas facultades y funciones no puedan ser razonablemente cubiertas por una institución existente.

Fuente: elaboración propia a partir de Agenda de Modernización del Estado 2018 – 2022 (MINSEGPRES, 2019)

Al margen de los principios, la agenda plantea la necesidad de tener que organizar las iniciativas y el trabajo de esta, por lo que se ha considerado agrupar las iniciativas en seis temas con sus respectivos ejes de acción. A saber:

Tabla 5

Iniciativas categorizadas por temas

| Macro tema | Eje |
|--|---|
| 1. Mejores servicios del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Mejores servicios a las personas • Mejores servicios a los emprendedores y las organizaciones |
| 2. Mejor Gestión del Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Planificación, diseño y control • Coordinación para la gestión • Procesos transversales • Evaluación |
| 3. Personas en el Estado | <ul style="list-style-type: none"> • Servicio Civil y Alta Dirección Pública • Empleo Público y Gestión de Personas |
| 4. Transparencia, probidad y participación | <ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Probidad y control • Participación ciudadana |
| 5. Mejor institucionalidad | <ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidad institucional y fomento a la innovación • Modernizaciones Institucionales |
| 6. Desarrollo local y Descentralización | <ul style="list-style-type: none"> • Política • Administrativa |

Fuente: elaboración propia a partir de Agenda de Modernización del Estado 2018 – 2022 (MINSEGPRES, 2019)

Adicionalmente, se reconoce que no se puede concebir la modernización de una institución, y mucho menos de un Estado, sin considerar los efectos que la tecnología está teniendo en la vida de las personas y las organizaciones. De la misma manera, tampoco se puede pensar en modernizar un proceso sin considerar cómo el almacenamiento y procesamiento de información están evolucionando y el impacto que esto tiene, así como las oportunidades que se abren con el uso inteligente de los datos. Y finalmente, todo ello recae en que muchas veces las soluciones -que debido a su complejidad- requieren de distintas instituciones públicas, hoy gracias a la tecnología, pueden ser provistas como servicios compartidos.

Tanto la tecnología, como la gestión de información y los servicios compartidos, son materias de carácter transversal en cada macro tema visto anteriormente, y es por esto que se ha planteado el desarrollo de tres estrategias de transformación transversal, siendo estas:

- Estrategia de Transformación Digital
- Estrategia de Gobierno Basado en Datos
- Estrategia de Servicios Compartidos

Cada una de ellas se compone de iniciativas transversales en cada área, con el propósito de poder guiar y facilitar el avance de todas las instituciones públicas. Dada su importancia y transversalidad, todas ellas serán impulsadas y coordinadas desde el centro de gobierno.

1.1. Estrategia de Transformación Digital.

Este instrumento partió con la presentación del proyecto de ley sobre transformación digital que tiene por finalidad modificar la ley 19.880 de Procedimiento Administrativo, transformando que el procedimiento administrativo sea por defecto digital, y en papel solo cuando se trate de una excepción (MINSEGPRES, 2019).

La estrategia de transformación digital busca promover un proceso de cambio digital en todo el Estado, con el fin de establecer un nivel mínimo que permita a las y los ciudadanos interactuar de manera digital con los servicios públicos e instituciones gubernamentales. Se reconoce que algunas instituciones están muy avanzadas en este aspecto, mientras que otras están rezagadas. Por lo tanto, el gran desafío es lograr un progreso uniforme y coordinado, abordando de manera coordinada los aspectos comunes a todas las entidades.

Para cumplir con los propósitos planteados en la estrategia, se han establecido una serie de principios y líneas de acción que buscan orientar el quehacer de Gobierno Digital. Directrices que se sistematizan en las siguientes tablas.

Tabla 6

Principios estratégicos de la Estrategia de Transformación Digital

| Principio estratégico | Descripción |
|---------------------------------------|--|
| a) Centrado en las personas | Establece que siempre se deben analizar las necesidades de las personas y actores involucrados, mediante el levantamiento de información, testeos y pruebas en terreno, que permitan asegurar la utilidad y usabilidad de los servicios. |
| b) Estado digital por diseño | Se establece la necesidad de tener que integrar el uso de las tecnologías digitales en todo el ciclo de políticas públicas, con el propósito de que todo nuevo producto del Estado sea digital desde su origen, procurando así satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Además, se establece que los servicios existentes, pero aún no digitales, deben migrar de forma gradual pero acelerada hacia lo digital. |
| c) Abierto y colaborativo por defecto | Las herramientas para la digitalización y transformación que sean desarrolladas por y/o para el Estado deben ser de código abierto, gratuito y los sistemas deben generar “datos abiertos por defecto” bajo estándares abiertos y disponibles para que se vuelvan a utilizar. |
| d) Gobierno basado en datos | Se establece que las políticas públicas se deben basar en evidencias, en el uso intensivo de datos y en la integración de investigaciones cualitativas para el diseño de servicios de calidad. Esto requiere de un uso ético de la inteligencia artificial y de los algoritmos de análisis. |
| e) Estado proactivo | |

Requiere explorar de manera continua nuevas soluciones y desarrollo de tecnologías emergentes, para incorporarlas en la gestión de las instituciones y así anticiparse a las necesidades de los usuarios, sin necesidad siquiera de que éstos realicen una solicitud.

Fuente: Elaboración propia a partir de Estrategia de Transformación Digital (División de Gobierno Digital, 2019)

Por consiguiente, la Estrategia de Transformación Digital establece principios operacionales, que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 7

Principios operacionales de la Estrategia de Transformación Digital

| Principio operacional | Descripción |
|---|--|
| a) Infraestructura de datos para el Estado | Se establece avanzar hacia estándares de infraestructura y arquitecturas de datos comunes en el Estado, que permitan facilitar la integración de servicios, la interoperabilidad, y se considere el uso de tecnología en la nube, flexible y escalable. |
| b) Integración de los servicios del Estado | Los canales deben estar orientados a proporcionar servicios e información de otras instituciones públicas, de tal forma que los traslados de los ciudadanos sea la menor posible. Así también se evita, los múltiples servicios de información, aplicaciones o plataformas web donde las personas deban seguir un viaje digital engorroso. |
| c) Ciberseguridad, protección de datos y privacidad | |

| | |
|--|--|
| | Sugiere un especial énfasis en la seguridad de las plataformas digitales, la protección y privacidad de los datos, de modo de dar confianza a los ciudadanos que interactúan con los servicios. |
| d) Estandarización de procesos del Estado | Se apunta específicamente a estandarizar y digitalizar los procesos transversales de la administración institucional y gestión documental. |
| e) Compras inteligentes en TI | Gestión integrada de las compras y proyectos TI, garantizando así la efectividad y eficiencia de la inversión e impacto de los proyectos tecnológicos. |
| f) Promoción y atracción de talento para la transformación digital | Se plantea la necesidad de crear equipos de alto desempeño, para ello es fundamental crear perfiles y sistemas de reclutamiento que posean mayor vinculación a la toma de decisiones institucionales, definición de modelos de trabajo flexibles y que apunten a la colaboración, creatividad e involucramiento con la ciudadanía (una cultura de servicio), y capacitación de personas. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Estrategia de Transformación Digital (División de Gobierno Digital, 2019)

Además, la estrategia se basa en seis líneas de acción, sobre las cuales se ha ido definiendo el camino a seguir, siendo estas las que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 8

Líneas de acción de la Estrategia de Transformación Digital

| Línea de acción | Descripción |
|---------------------------|--|
| a. Identidad digital | <p>Permite identificar a personas en el mundo digital, facilitando así el acceso a los servicios y el encadenamiento de los mismos en torno al perfil del usuario.</p> <p>Objetivos habilitantes:</p> <ul style="list-style-type: none">- Autenticación única- Gestión de datos personales- Buzón de notificaciones- Firma electrónica avanzada |
| b. Estado CeroFilas | <p>Con el propósito de simplificar y eliminar trámites para la entrega de servicios del Estado, teniendo como propósito mejorar la calidad de vida de las personas a través del ahorro de tiempo.</p> |
| c. Estado CeroPapel | <p>Implica que los procesos internos de las instituciones públicas deben ser simplificados y digitalizados.</p> <p>Objetivos habilitantes:</p> <ul style="list-style-type: none">- Oficina de partes virtual- Expediente virtual- Procesos transversales |
| d. Estado Basado en Datos | <p>El foco está en el diseño de buenas políticas públicas basadas en evidencia contundente,</p> |

proporcionada por los millones de datos que el Estado genera, así como los datos proporcionados por la investigación con usuarios.

Objetivos habilitantes:

- Definir una Política Nacional de Datos e Inteligencia Artificial
- Fomentar el uso de datos
- Potenciar la optimización de políticas públicas y la automatización de procesos
- Empoderar a la ciudadanía a través de la disponibilización de información pública y abierta

e. Un Estado protegido ante las amenazas de ciberseguridad

Tiene relación con potenciar las medidas de ciberseguridad para asegurar la continuidad de los servicios a través de plataformas y sistemas que utilizan tecnologías de la información. Así no solo la disponibilidad es permanente, sino que también se asegura la integridad y confidencialidad de la información, particularmente cuando las personas han confiado sus datos personales en la administración.

f. Un Estado que mira el futuro

Aborda el Estado del futuro, el uso de tecnologías emergentes y el mantenimiento de una cultura institucional de ir a la vanguardia del avance tecnológico y de las

tendencias de apoyo a la gestión que puedan acercar los servicios a la ciudadanía.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Estrategia de Transformación del Estado (División de Gobierno Digital, 2019).

1.2. Estrategia de Gobierno Basada en Datos

La utilidad de los datos en el ámbito público es innegable, pero en la situación actual, las entidades gubernamentales poseen una gran cantidad de datos que no se están aprovechando al máximo. Se requiere, por tanto, de un cambio de mentalidad tanto a nivel organizativo como gubernamental. No es suficiente con establecer normativas y sugerencias; es imperativo que los líderes de las instituciones se involucren y promuevan una conciencia constante acerca de la importancia de gestionar los datos.

Esta estrategia tiene por finalidad hacer frente a la creciente problemática y oportunidad de gestión de información en el sector público, con el propósito de poder usar de mejor forma la información que los gobiernos recolectan para retroalimentar la generación de políticas públicas.

Cada vez más, el Estado está generando y almacenando una gran cantidad de información, que normalmente es guardada con precaución por las instituciones encargadas. La potencialidad de usar esa información administrativa con el propósito de mejorar la calidad de las políticas públicas ha sido extensamente debatida. El principal desafío para lograrlo es una vez más, la coordinación, que requiere el establecimiento de protocolos y estándares para recopilar, almacenar y compartir la información.

El propósito de la estrategia es generar una estructura de gobernanza de datos, que se preocupe de “definir los estándares, arbitrar las coordinaciones para compartir información y dar certezas de que la información personal está siendo bien resguardada” (MINSEGPRES, 2019).

La Estrategia de Gestión de Datos es un elemento fundamental para apoyar la implementación de la Ley 21.180 de transformación digital. Al tratarse de una norma vigente, se hace necesario interoperar datos para tramitar procedimientos administrativos, con lo que se volverá imperativo perfeccionar tanto los estándares de interacción como también los mecanismos para poder integrar sistemas y procesos para el intercambio de datos.

Este instrumento permite entregar orientaciones a las instituciones de tal modo que de forma progresiva se vayan adaptando a una Gestión de Datos más uniforme, dándole así mayor coherencia y sostenibilidad al sistema. También, es importante para superar algunas de las barreras relativas a la normativa, que en la actualidad impiden obtener más provecho de los datos en la gestión pública.

1.2.1. Hoja de Ruta de la Estrategia de Gestión de Datos

La planificación para manejar los datos gubernamentales no solo implica la definición de conceptos y el establecimiento de un marco de gobernanza, sino también la elaboración de

un plan detallado con acciones específicas. Esto permitirá iniciar la construcción de un nivel más avanzado de madurez en la administración. Para determinar las acciones que estarán contenidas en la hoja de ruta, se han identificado las brechas existentes en el ámbito gubernamental que podrían obstaculizar la capacidad de las entidades para extraer un mayor valor de sus datos. A partir de estas brechas, y del análisis de las estrategias implementadas en algunos de los países más desarrollados en este aspecto, se elabora un plan detallado que abarca cinco áreas de acción, cada una con sus correspondientes iniciativas.

Las líneas de acción son los ejes temáticos que ordenan la hoja de ruta para los próximos años, mientras que las acciones específicas y tangibles destinadas a dar vida a la estrategia se denominan iniciativas. En la implementación de dichas iniciativas, la División de Gobierno Digital tomará la iniciativa, colaborando estrechamente con los órganos competentes correspondientes en cada instancia.

Las cinco líneas de acción corresponden a:

- f) **Gobierno y gestión de datos.** Se refiere a las iniciativas relacionadas con la gobernanza de los datos. Incluye los roles que tienen las personas en una organización, cómo las organizaciones ven los datos como recursos valiosos, y cómo se establecen estándares técnicos para que las agencias aprovechen los datos en el gobierno. Esto comprende las distintas etapas del ciclo de vida de los datos.
- g) **Infraestructura y tecnología.** Corresponde a aquellas acciones orientadas a preparar el soporte tecnológico adecuado para gestionar e integrar los datos en el Estado.
- h) **Ecosistema de Datos.** Se refiere a crear y fortalecer un ecosistema de actores que permita la colaboración entre instituciones públicas, y entre estas con el sector privado, en torno al uso y reutilización de los datos gubernamentales.
- i) **Personas, habilidades y capacidades.** Son aquellas iniciativas que permiten generar habilidades, conocimientos y herramientas, que se enfoquen al logro de un mayor grado de madurez.
- j) **Seguridad y protección de la privacidad.** Corresponden a aquellas iniciativas enfocadas en la protección de los derechos de los ciudadanos, en todo el ciclo de vida de los datos.

1.3. Estrategia de Servicios Compartidos

La Estrategia de Servicios Compartidos esta enfocada en generar una visión transversal y lineamientos en la resolución de problemas que son compartidos y/o comunes en todas las entidades gubernamentales.

El aumento en la complejidad de la estructura gubernamental suele generar dificultades y tensiones en la coordinación, lo cual afecta la utilización eficiente y racional de los recursos públicos. A pesar de que muchas funciones de respaldo en los servicios públicos son comunes para todos, cada entidad aborda de manera independiente y diversa las dificultades que enfrenta.

Existen experiencias exitosas en materia de generar servicios compartidos por los organismos del Estado, por ejemplo, la creación de ChileCompra; este servicio compartido dependiente

del Ministerio de Hacienda enfocado en la gestión de proveedores y compras públicas. Cabe señalar que todo servicio compartido requiere una evolución constante para ofrecer una prestación más completa y óptima, tanto a los organismos públicos como a los ciudadanos y usuarios.

Con todo, para cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Transformación Digital, no es suficiente solo con su aprobación, el instructivo o la estrategia de transformación digital lanzados en el primer semestre del 2019. Se necesita avanzar en una Estrategia de Servicios Compartidos para asegurar que todas las instituciones tengan acceso a la tecnología necesaria y puedan integrarse completamente en el proceso de transformación digital.

2. Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026

La Agenda de Modernización del Estado ha sido desarrollada a través de un esfuerzo colaborativo entre las instituciones que integran el Comité de Modernización, liderado por la Coordinación de Modernización del Ministerio de Hacienda, y con la contribución del Consejo Asesor Permanente de Modernización del Estado. Además, se ha tenido en cuenta el análisis de los informes de la administración anterior, tanto del Comité como del Consejo Asesor de Modernización. Las recomendaciones de estos informes fueron consideradas al seleccionar las iniciativas que conforman esta Agenda.

La estructura de la Agenda de Modernización incorpora iniciativas que reflejen el concepto de un Estado Moderno y Democrático. Estas iniciativas están fundamentadas en aspectos habilitantes para lograr una sociedad con mayor confianza y cohesión social. La perspectiva de género se aborda de manera transversal en el gobierno, y se busca una mayor transparencia y participación. La planificación de la Agenda también toma en cuenta tanto los esfuerzos continuos como la implementación gradual de los proyectos.

Este instrumento busca generar una hoja de ruta en el Estado, que permita hacer frente a las transformaciones en pro de construir una relación entre el Estado con la ciudadanía, permitiendo así la generación de valor público mediante iniciativas que impulsen la transformación y la generación de confianza. En cuanto a esto último, la agenda señala expresamente que

Dada la crisis de confianza profunda que se ha reflejado en una distancia de las personas que habitan nuestro país con las instituciones públicas, la modernización, transformación e innovación en el Estado deben estar enfocadas en recuperar la confianza y legitimidad de su accionar, generando una nueva relación entre el Estado y las personas (MINSEGPRES, 2023).

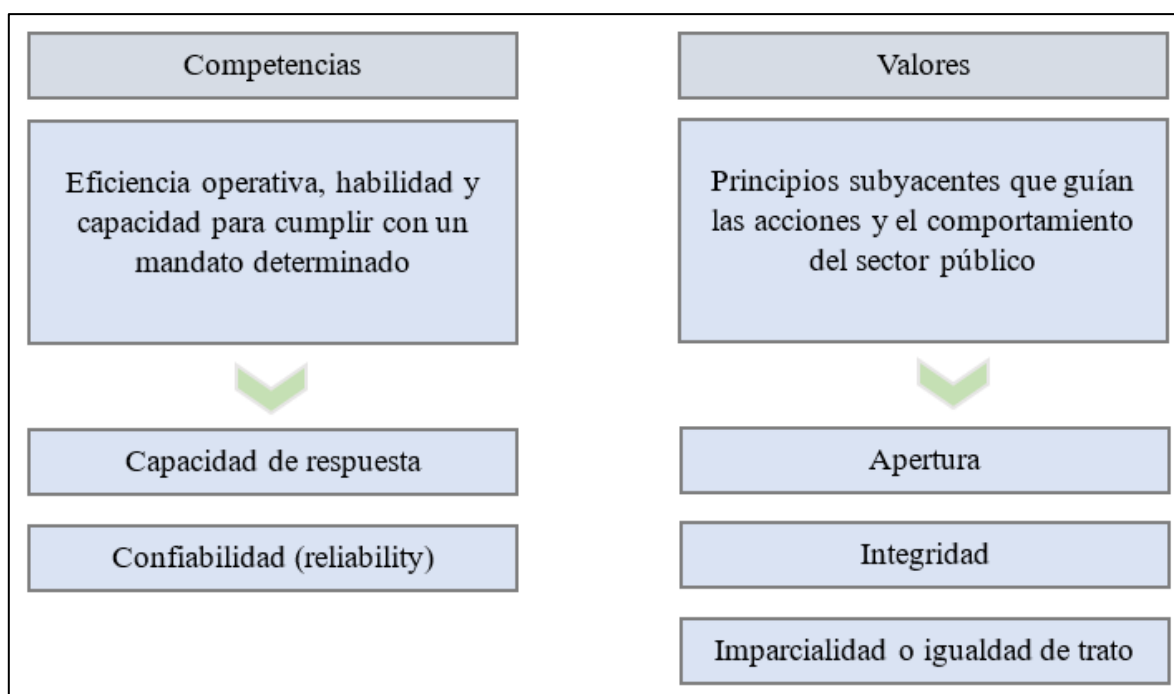
El elemento fundamental de las instituciones públicas debe ser la confianza depositada en ellas por las personas que acuden diariamente en busca de soluciones. La gobernabilidad se ve directamente afectada por la confianza en las instituciones. Por lo tanto, para fortalecer la confianza en las acciones de las instituciones públicas, es necesario mejorar la capacidad para prever las demandas de la ciudadanía y proporcionar soluciones pertinentes y oportunas a quienes utilizan sus servicios.

Sin embargo, la gestión de la confianza se vuelve sumamente compleja en un contexto global marcado por crisis sin precedentes, como la pandemia de COVID-19 con sus impactos en la salud, la economía y las finanzas. Además, el calentamiento global representa una seria amenaza para la vida en el planeta, y diversos focos de conflicto generan sufrimiento y destrucción. A esto se suma el acceso ampliado a la información y la difusión masiva de las redes sociales, lo cual ha contribuido a un ambiente social más hostil, caracterizado por la desconfianza y las aprensiones.

En la agenda, se identifican cinco factores que impulsan la confianza, agrupados en dos dimensiones, la primera corresponde a las **competencias**, entendiendo estas como la eficiencia operativa, habilidad y capacidad para cumplir con un mandato determinado. La segunda dimensión correspondiente a los **valores**, corresponden a los principios que guían las acciones y el comportamiento del sector público.

Ilustración 13

Dimensiones que impulsan la confianza en el sector público



Fuente: Elaboración propia a partir de Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026 (MINSEGPRES, 2023)

La dimensión de competencias considera dos factores que generan o impulsan la confianza en las instituciones públicas:

- a) **Capacidad de respuesta:** es necesario garantizar la prestación de servicios públicos que sean eficientes, de alta calidad, accesibles, oportunos y orientados hacia las necesidades de las personas. Esto implica establecer una coordinación efectiva entre

los diferentes niveles de gobierno y entre diversas instituciones. Asimismo, se requiere un servicio civil que sea innovador y eficiente, capaz de responder de manera efectiva a las demandas y requerimientos de la ciudadanía.

- b) **Confiabilidad (o reliability):** necesitamos servicios públicos que sean capaces de anticiparse a las necesidades y evaluar los desafíos en constante cambio en la sociedad. Para lograr esto, es fundamental emplear mecanismos participativos que permitan obtener la opinión y contribución de la ciudadanía, asegurando así respuestas oportunas y adecuadas.

Por otro lado, la dimensión de valores incluye tres factores que generan o impulsan la confianza:

- c) **Apertura:** se requiere de un Estado que ofrezca información abierta y fácilmente accesible al público, presentada de manera clara para que las personas puedan comprender mejor las acciones del gobierno. Además, se espera que el gobierno consulte, escuche y responda a las partes interesadas, integrando iniciativas de participación ciudadana con resultados concretos. Estas iniciativas deben garantizar igualdad de oportunidades para que todas las personas puedan formar parte y participar en las instituciones.
- d) **Integridad:** es necesario que las instituciones públicas se adhieran a valores éticos, principios y normas con el fin de salvaguardar el interés público. Esto implica fomentar la existencia de un servicio civil imparcial y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles gubernamentales.
- e) **Imparcialidad o igualdad de trato:** significa mejorar las condiciones de vida de todos, tratando a personas y entidades de manera justa, independientemente de sus antecedentes e identidad.

Para abordar las preocupaciones planteadas por la ciudadanía, es necesario emprender un proceso de transformación en todos los niveles de gobierno e involucrar a todos los sectores pertinentes. Este proceso debe tener en cuenta a actores tanto de dentro como fuera del Estado, proponiendo soluciones concretas para los problemas en lugar de simplemente adoptar buenas prácticas. Además, se debe establecer una rendición de cuentas directa desde los gobiernos hacia las personas.

Este proceso de transformación implica la revisión y renovación del contrato social entre el Estado y la ciudadanía. Esto implica un examen detenido del papel del gobierno, cómo cumple con su mandato, cómo puede ser más productivo y cómo puede generar un aumento en la confianza de la ciudadanía. Para llevar a cabo estos cambios, la Agenda de Modernización del Estado (MINSEGPRES, 2023) señala que se debe:

- a) Priorizar ámbitos de acción, que estén alineados a las necesidades de la ciudadanía y permitan corregir las debilidades del Estado.
- b) Contar con administraciones selectivas pero ambiciosas, realistas respecto a lo que pueden alcanzar, pero que toman en cuenta las crecientes demandas ciudadanas.

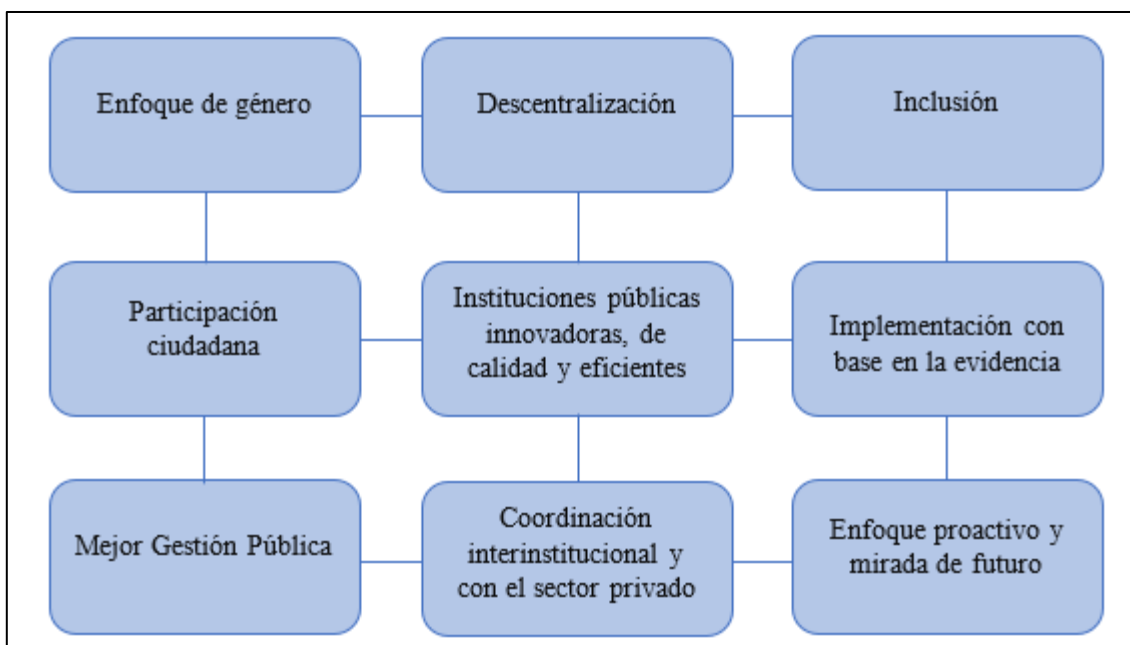
- c) Evitar la implementación directa de “buenas prácticas” de países con mayores niveles de desarrollo, y, en cambio, desarrollar soluciones locales apropiadas al contexto, capacidades, intereses e incentivos de quienes están involucrados.
- d) Avanzar de forma flexible, tomando riesgos, probando hipótesis, evaluando avances y corrigiendo en el camino.
- e) Consultar de forma proactiva y construir coaliciones para avanzar en la implementación de cambios.
- f) Romper los silos institucionales, tomando acciones conjuntas con todos los tomadores de decisiones involucrados.
- g) Utilizar la tecnología para encontrar nuevas formas de resolver desafíos, reducir costos y mejorar los servicios.

Principios de la Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026

Con el fin de tener una Agenda que aborde de manera efectiva los desafíos apremiantes relacionados con la transformación del Estado, se han establecido nueve principios comunes que serán aplicables a todas las iniciativas. Estos principios posibilitan la transformación continua y sostenible del Estado, abarcando de manera integral y entre sectores para permitir su evolución constante. Estos principios son:

Ilustración 14

Principios de la Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026



Fuente: Elaboración propia a partir de Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026 (MINSEGPRES, 2023).

En concreto, el instrumento además de lo expuesto considera 30 iniciativas, de las cuales las 24 primeras son de carácter transversal y 6 intersectorial, las que se exponen a continuación:

Tabla 9

Iniciativas que conforman la Agenda de Modernización 2022 - 2026

| Iniciativas intersectoriales | Iniciativas transversales |
|---|--|
| Personas en el Estado | 1. Conciliación Trabajo y Vida Personal: Bienestar, seguridad en el trabajo y corresponsabilidad en los cuidados. |
| | 2. Estructura de remuneraciones, incentivos, incluyendo el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y jornada laboral. |
| | 3. Nuevo marco de capacidades y competencias de las personas en el Estado. |
| | 4. Teletrabajo en el Estado. |
| | 5. Modernización del sistema evaluación de desempeño. |
| | 6. Desarrollo de estándares y acompañamiento para la creación de nueva institucionalidad. |
| Servicios ciudadanos y Experiencia usuaria | 7. Diseño e implementación de un sistema de calidad de servicio y experiencia usuaria del Estado. |
| | 8. Simplificación de trámites con foco en personas y productividad. |
| Descentralización | 9. Descentralización y transferencia de competencias desde el Gobierno Central a los Gobiernos Regionales. |
| | 10. Poder local y mejores municipios. |
| Transformación Digital | 11. Implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital de la Administración Pública. |
| | 12. Estrategia nacional de Datos y Red de interoperabilidad de datos del Estado. |

-
- | | |
|---|--|
| Transparencia e integridad pública | <ul style="list-style-type: none">13. Política Nacional de Ciberseguridad.14. Fortalecimiento institucional de la Gobernanza de Servicios Digitales y Transformación Digital.15. Desarrollo de Políticas en Compras Tecnológicas en particular infraestructura cloud.16. Mejoras al sistema de Evaluación de Inversiones Tecnológicas de la Administración Pública.17. Plataforma integrada de servicios públicos digitales.18. Estrategia Nacional de Integridad Pública.19. Implementación del Registro Nacional de Personas Beneficiarias Finales.20. Plan de Gobierno Abierto.21. Transparencia fiscal y rendición de cuentas.22. Consolidación del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas. |
| Mejor gasto público | <ul style="list-style-type: none">23. Productividad en el Estado.24. Fortalecimiento de ChileCompra e implementación de nuevos mecanismos de compras públicas.25. Implementación de los Servicios Locales de Educación Pública.26. Implementación del Sistema de Garantías y Protección de la Niñez. |
| Iniciativas intersectoriales | <ul style="list-style-type: none">27. Sistema Nacional de Cuidados.28. Sistema integrado de fiscalización tributaria y crimen organizado.29. Seguridad ciudadana y modernización de las policías.30. Gestión integral migratoria. |

Fuente: Elaboración propia a partir de Agenda de Modernización del Estado 2022 – 2026 (MINSEGPRES, 2023).

La ejecución de la Agenda de Modernización 2022-2026, con sus 30 iniciativas, implica enfrentar desafíos complejos, cuya resolución podría extenderse más allá del período actual. No obstante, la responsabilidad de esta Agenda es sentar las bases para su desarrollo futuro,

al mismo tiempo que consolida las acciones que cumplen con los criterios y principios establecidos, y que se han venido trabajando anteriormente, proporcionando continuidad al proceso.

En resumen, la Agenda comprende un conjunto de iniciativas destinadas a transformar el Estado chileno, abarcando aspectos transversales e intersectoriales. Aunque cada iniciativa cuenta con una o dos instituciones públicas responsables, el éxito de su implementación depende de la colaboración entre diversos ministerios e instituciones. Por lo tanto, es crucial fomentar la colaboración para establecer un programa de trabajo detallado que permita avances concretos y sostenidos a lo largo del tiempo.

Instructivo Presidencial de Transformación digital

Este documento tiene por finalidad permitir introducir los cambios legales y administrativos necesarios para la correcta implementación de la transformación digital.

A inicios del 2019 se presentó el Instructivo Presidencial de Transformación Digital que tiene por finalidad delinear e instruir la estrategia que debe tener cada servicio público para llevar a cabo su estrategia digital. El documento en cuestión proporciona un conjunto de directrices y apoyos a los servicios públicos para que sus procedimientos internos, su relación con la ciudadanía y con otros organismos públicos, se realicen mediante plataformas digitales.

El instructivo indica ciertas medidas a implementar por cada servicio, siendo estas: la política de identidad Digital única (ClaveUnica); la política de Cero Fila que considera a) digitalización de trámites y b) la no petición de antecedentes en poder de la Administración del Estado; la política de Cero Papel; y la Coordinación y seguimiento.

Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado

El Mensaje Presidencial N° 063-366 que da origen a la ley 21.180 señala que lo que se pretende es transformar digitalmente el sector público para lograr una mejor calidad en la entrega de servicios a los ciudadanos y una mayor efectividad en la gestión pública.

Se reconoce como antecedentes y fundamentos para argumentar la ley, que la modernización del Estado es un compromiso continuo y permanente que se enmarca en el principio fundamental de estar al servicio de las personas. En este contexto, la responsabilidad que se asume es precisamente de poder avanzar hacia un Estado más ágil, innovados y eficiente en su función de servir al bien común, en donde se busca aprovechar las herramientas tecnológicas disponibles para impulsar el cambio, el cual contribuye a mejorar la calidad de vida no solo de la ciudadanía en general, sino también de las y los funcionarios del Estado. De esta forma, y en términos más futuristas, se pretende generar un cambio paradigmático en la forma como el Estado concibe su actuar tanto entre instituciones del Estado como al relacionarse con ciudadanos o personas jurídicas, lo cual implica un cambio cultural y administrativo sustancial, y no en un mero traspaso a un formato electrónico la actual tramitación en papel. Con todo, se define como un nuevo compromiso del Estado con sus funcionarios, sus familias y con la sociedad entera.

El mensaje precedente se tradujo en la ley 21.180 de transformación digital del Estado publicada en noviembre del 2019 que consiste en modificar las bases de los procedimientos administrativos para su digitalización. Según esta normativa, todos los procedimientos administrativos deben llevarse a cabo mediante los medios electrónicos establecidos por ley, a menos que existan excepciones legales. Los órganos de la administración tienen la obligación de poner a disposición y utilizar plataformas electrónicas de manera adecuada para la gestión de expedientes electrónicos. Estas plataformas deben cumplir con estándares de seguridad, interoperabilidad, interconexión y ciberseguridad.

Particularmente la ley 21.180 viene a modificar una serie de normativas tales como: ley 19.880 que establece bases de los procedimientos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado; ley 18.845 que establece sistemas de microcopia o micrograbación de documentos; ley 21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; y el DFL N° 5.200 de 1929 sobre instituciones nacionales patrimoniales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio (Biblioteca del Congreso Nacional, 2019).

En cuanto a la modificación que se incorpora a la ley 19.880 se refiere precisamente al artículo 5 sobre el Principio de escrituración, quedando como se indica a continuación:

“el procedimiento administrativo y los actos administrativos a los cuales da origen se expresarán por escrito a través de medios electrónicos, a menos que se configure alguna excepción establecida en la ley”(Biblioteca del Congreso Nacional, 2003).

La modificación anterior establece que los procedimientos y los actos administrativos deberán expresarse por medios electrónicos como la regla general, y por medio escrito solo como una excepción. En este sentido, en el artículo 4° de dicha normativa, se establece que “el procedimiento administrativo estará sometido a los principios de escrituración, gratuidad, celeridad, conclusivo, economía procedimental, contradictoriedad, imparcialidad, abstención, no formalización, inexcusabilidad, impugnabilidad, transparencia, publicidad (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003). Adicionales a estos, se incorporan aquellos principios relativos a los medios electrónicos contenidos en el artículo 16 bis de la normativa expuesta, siendo estos los siguientes:

Tabla 10

Principios incorporados por la ley 21.180

| Principios | Descripción |
|--------------------------------|---|
| Neutralidad tecnológica | Establece que el Estado no debe dar preferencia a tecnología alguna, sino que debe buscar en cada caso la |

| | |
|-------------------------------|--|
| | <p>mejor alternativa disponible en el mercado. Esto es, no se pueden generar estructuras normativas ni de procedimiento que favorezcan una determinada tecnología por sobre otra.</p> |
| Actualización | <p>Los órganos de la Administración del Estado deberán actualizar sus plataformas a tecnologías no obsoletas o carentes de soporte, así como generar medidas que permitan el rescate de los contenidos de formatos de archivo electrónicos que caigan en desuso.</p> |
| Equivalencia funcional | <p>Los actos administrativos suscritos por medio de firma electrónica serán válidos y producirán los mismos efectos que si se hubieren llevado a cabo en soporte de papel.</p> |
| Fidelidad | <p>Todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido.</p> |
| Interoperabilidad | <p>Los medios electrónicos (los sistemas) deben ser capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado, a través de estándares abiertos que permitan una segura y expedita interconexión entre ellos.</p> |
| Cooperación | <p>Los distintos órganos de la Administración del Estado deben cooperar efectivamente entre sí en la utilización de medios electrónicos.</p> |

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 19.880 que establece bases de los procedimientos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Por otro lado, y de manera posterior a la publicación de la ley 21.180 de transformación digital del Estado, fue necesario la publicación del DFL N° 1 del MINSEGPRES en abril del

2021. En concreto, esta norma establece plazos para instalar los procesos que requiere la normativa, identifica 3 grupos de instituciones y 6 fases de implementación.

En cuanto a los plazos, el DFL incorpora que los órganos de la Administración del Estado para la aplicación del artículo 1° de la ley 21.180 se deberá efectuar de manera gradual, para lo cual se establecieron los siguientes grupos de instituciones:

Tabla 11

Grupos de instituciones establecidas en DFL 1/2021 MINSEGPRES

| Grupo | Instituciones |
|-----------------|--|
| Grupo a) | Ministerios; Servicios Públicos; Contraloría General de la República; Fuerzas Armadas y Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; Delegaciones presidenciales regionales y provinciales. |
| Grupo b) | Gobiernos regionales y municipios con un desarrollo alto y/o medio. |
| Grupo c) | Principalmente municipios con desarrollo medio y bajo. |

Fuente: elaboración propia a partir del DFL N° 1/2020 del MINSEGPRES

La aplicación gradual se realizará respecto de las materias contempladas en las siguientes fases:

Tabla 12

Fases de implementación de la Ley N° 21.180

| Fase | Descripción |
|-------------|---|
| 1 | Las comunicaciones oficiales realizadas entre estos organismos serán registradas en una plataforma electrónica. |

-
- 2 Las notificaciones serán realizadas por medios electrónicos.
 - 3 Las solicitudes, formularios o documentos serán ingresados a través de documentos electrónicos o por medio de formatos electrónicos a plataformas de la Administración del Estado.
 - 4 El procedimiento administrativo deberá estar disponible en expedientes electrónicos.
 - 5 Las solicitudes, formularios o escritos en papel serán digitalizados e ingresados al expediente electrónico inmediatamente.
 - 6 Aplicación del principio de Interoperabilidad.

Fuente: elaboración propia a partir del DFL N° 1/2020 del MINSEGPRES

Con todo lo expresado, durante el año 2022 fue necesario la promulgación y publicación de la ley 21.464 que modifica una serie de cuerpos legales en materia de transformación digital del Estado. Particularmente, las modificaciones que se introducen versan sobre poder adecuar los plazos establecidos en una primera instancia por la ley 21.180 para así permitir mayor gradualidad en su implementación, prorrogando un proceso que debiese haber estado finalizado al 2024, se posterga hasta el 2027, y además se agrega una fase de preparación. Esta nueva fase, establece que “cada órgano de la administración deberá identificar y describir las etapas de los procedimientos administrativos que desarrolla, y en particular la necesidad de notificación de cada uno de ellos” (Biblioteca del Congreso Nacional, 2022). En concreto, se va a generar un diagnóstico organizacional donde se va a evaluar la preparación y luego el inicio de las fases. Quedando finalmente como se indica:

Tabla 13

Cronograma de la implementación de la Ley N°21.180

| Año | Grupo A Fase por implementar | Grupo B Fase por implementar | Grupo C Fase por implementar |
|-------------|---|---|---|
| 2022 | Preparación | Preparación | Preparación |
| 2023 | 1 | Preparación | Preparación |
| 2024 | 3 | 1 | 1 |
| 2025 | 6 | 3 y 6 | 3 |
| 2026 | 2, 4 y 5 | 4 y 5 | 4 y 6 |
| 2027 | | 2 | 2 y 5 |

Fuente: elaboración propia a partir de Ley 21.464 que modifica diversos cuerpos legales, en materia de transformación digital del Estado.

Capítulo IV: Marco metodológico

Enfoque y tipo de investigación

El enfoque de la investigación es de carácter mixta, ya que este enfoque permite abordar preguntas de investigación desde diferentes perspectivas, proporcionando una comprensión más completa y profunda del fenómeno en estudio. Los métodos mixtos o híbridos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación. Este método implica recopilar y analizar datos tanto cuantitativos como cualitativos, integrándolos y discutiéndolos de manera conjunta, con el propósito de poder realizar inferencias a partir de toda la información recopilada para obtener un entendimiento más completo del fenómeno que se está estudiando (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2018).

Así también, se ha seleccionado un diseño concurrente o paralelo puesto que la investigación involucra la recolección y análisis de manera simultánea de los datos. Sin embargo, el enfoque dominante es de tipo cuantitativo, ya que el método cualitativo se utiliza simplemente para validar los resultados del método con mayor primacía. Para cumplir con la investigación mixta de diseño concurrente es necesario cumplir cuatro condiciones según Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), siendo estas:

- i. Los datos cuantitativos y cualitativos se recaban en paralelo y de forma separada.
- ii. Ni el análisis de los datos cuantitativos ni el análisis de los datos cualitativos se construye sobre la base del otro análisis.

- iii. Los resultados de ambos tiempos de análisis no son consolidados en la fase de interpretación de cada método, sino hasta que ambos conjuntos de datos han sido recolectados y analizados de manera separada.
- iv. Después de la recolección de los datos e interpretación de resultados de los componentes cuantitativos y cualitativos, se establecen una o varias metainferencias que integran los hallazgos, inferencias y conclusiones de ambos métodos y su conexión o mezcla.

Con todo, el alcance de la investigación es de tipo exploratorio, el cual permite explorar el concepto de transformación digital del Estado a través de las interacciones de las personas de la región ante la administración pública. Adquiere relevancia utilizar este alcance toda vez que el fenómeno o problema de investigación ha sido poco estudiado, en donde se tienen dudas o no se han abordado en el contexto que se presenta. Además, como se señala en Vieytes (2004) este tipo de alcance permite “elaborar un camino abierto a diferentes alternativas de desarrollo que se irán definiendo y redefiniendo en sucesivas evaluaciones”.

Técnicas de recolección de datos

Con todo, una investigación de tipo mixta, concurrente y de alcance explicativo permite aplicar instrumentos de las dos corrientes principales (cuantitativa y cualitativa) de manera simultánea para no alterar la información recopilada en el tiempo.

Para responder al objetivo sobre identificar elementos organizacionales y del entorno que favorezcan la implementación de la transformación digital del Estado; fue necesario realizar una búsqueda sistemática de la bibliografía de las y los principales autores en la materia, como también de documentación oficial del Estado.

Considerando la vertiente cuantitativa, que responde al objetivo enfocado en caracterizar las interacciones de las y los ciudadanos en la región del Biobío con la administración pública en el marco de la implementación de la Transformación Digital del Estado; se desprende lo siguiente:

Se generó un instrumento tipo cuestionario online en donde se consideró como población la totalidad de personas residentes en la región del Biobío, en donde participaron 120 personas de manera aleatoria, teniendo como requisitos excluyentes: ser mayor de 18 años, residir en la región en estudio y haber realizado al menos un trámite ante la administración pública en el último año mediante canal presencial o virtual. La decisión de realizar un cuestionario vía online permitió llegar a personas en una amplia variedad de ubicaciones geográficas, lo cual asegura una diversidad representativa.

Este instrumento se llevó a cabo mediante la técnica de bola de nieve, la que capitaliza las redes sociales y las conexiones personales. Los participantes iniciales al ser seleccionados de manera intencionada y estratégica, permite que el entorno social de estos -rodeados de una amplia gama de individuos que comparten ciertas características, experiencias o perspectivas relevantes para el estudio- facilite la representación de diversas voces. Además, en el estudio se reconoce que hay situaciones en donde algunos grupos de interés son marginalizados o su acceso es difícil, por lo que la técnica de bola de nieve permite tener conexión con estos

grupos, ya que, al comenzar con participantes que tienen conexiones en estos, se facilita la inclusión de voces que de otro modo podrían ser pasadas por alto en métodos de muestreo convencionales.

El instrumento tipo cuestionario digital considera 18 preguntas, de las cuales 10 son de selección múltiple; 4 de carácter dicotómicas; y 4 son preguntas abiertas debido a su profundidad (ver anexo 1).

Por otro lado, bajo la corriente cualitativa, de manera simultánea al instrumento dominante (cuestionario digital), se realizaron entrevistas semiestructuradas a los Coordinadores de Transformación Digital de ciertos municipios de la región, respondiendo así al objetivo enfocado en conocer el escenario actual de las municipalidades reconociendo factores organizacionales de la implementación de la transformación digital del Estado según tipología.

Para estos efectos se seleccionó un municipio de cada tipo, de esta manera se escogió la Municipalidad de San Pedro de la Paz del grupo 1 correspondiente a las grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo; la Municipalidad de Tomé del grupo 2 correspondiente a las comunas mayores, con desarrollo medio; la Municipalidad de Curanilahue del grupo 3 correspondiente a las comunas urbanas medianas, con desarrollo medio; la Municipalidad de Laja del grupo 4 correspondiente a las comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio; y la Municipalidad de Santa Juana del grupo 5 correspondiente a las comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.

Esta muestra de municipios adquiere relevancia toda vez que han sido escogidos deliberadamente para reflejar la diversidad demográfica y geográfica de la región de estudio. Esta representatividad garantiza que los hallazgos obtenidos sean generalizables a toda la población de interés, es decir, al seleccionar un municipio según su tipología permite generalizar la realidad de la región a nivel local.

Capítulo V: Resultados de la investigación

Elementos organizacionales y del entorno

Para responder al objetivo específico sobre identificar elementos organizacionales y del entorno que favorezcan la implementación de la transformación digital del Estado. Se desprende lo siguiente:

De la literatura expuesta se pueden determinar una serie de elementos tanto organizacionales como del entorno que posibilitan y favorecen la implementación de la transformación digital del Estado, en este sentido, se presentaran dichos resultados categorizándolos por elementos organizacionales y del entorno.

I. Elementos organizacionales

Cabe resaltar que, debido a la amplitud conceptual de la transformación digital y sus diversos alcances, es que ninguno de los elementos que se exponen a continuación significan por sí

solos un cambio estructural, siendo posible esto solo cuando se trabajen y coexistan todos a la vez.

1. Cultura organizacional

El primer gran elemento que posibilita la implementación de la transformación digital tiene relación con el cambio cultural al interior de las instituciones. Tal como se expresó en apartados anteriores, la transformación digital significa un cambio en la forma de realizar el trabajo, es en este sentido donde la cultura interna de los organismos públicos se ve afectada, ya que, se requiere de un compromiso organizacional para desafiar continuamente el status quo (Enterprisers Project, 2021). Este repensar institucional implica revisar los modelos de negocio, de operaciones y de estrategia tecnológica, impulsando así un cambio cultural que debiese ser liderado por los altos directivos.

La resistencia al cambio es común en cualquier organización, más cuando las funciones y tareas se han realizado de la misma manera por años y por el mismo funcionario. Comprendiendo esto, suena lógico que presenten ciertas resistencias a modificar lo que por mucho tiempo ha dado resultados. Sin embargo, la transformación digital del Estado comprende un enfoque superior de bienestar común, calidad de vida e interacciones Estado-ciudadanía. Para impulsar esta idea en todas las capas de la organización se debe considerar los elementos que se presentan a continuación.

2. Compromiso y liderazgo directivo

Cuando las y los directivos demuestran un compromiso activo hacia la transformación digital sirven de inspiración a otros a seguir su ejemplo, generando así una cultura organizacional que valora la innovación y la adaptabilidad. Este compromiso se ve materializado en la asignación de recursos, ya que, los directivos poseen la capacidad de asignar estos y asegurar que la organización cuente con los fondos para generar el cambio en diversas áreas.

Para llevar a cabo la transformación del factor humano, es necesario la existencia de un líder organizacional, quien debe asumir la responsabilidad de enfrentar los retos inherentes de la incorporación de la transformación digital a la organización. Para lograr esta transformación, las administraciones públicas, deben no solo obtener la tecnología requerida, sino también entrenar a su personal y cambiar la forma en que funcionan como organización. Esto implica que es esencial reclutar o formar a individuos con las habilidades técnicas necesarias para crear y administrar servicios digitales y las nuevas tecnologías.

Comúnmente se asocia a la autoridad con ser líder, sin embargo, hay que hacer la diferencia. La primera esta asociada a la jerarquía que se tiene según el organigrama, mientras que la segunda se construye en el tiempo.

3. Rediseño de la estructura orgánica

En acápite anteriores ya se conceptualizó a la transformación digital como el proceso de implementación de innovaciones, las que se basan en la tecnología junto con transformaciones en las estructuras organizativas, los documentos y la forma de prestar los servicios (Cerrillo, 2021).

Este elemento supone la existencia de la creación de una unidad con capacidad de tomar decisiones importantes en materias que le competen. De esta manera se asegura que la transformación digital logre permear las otras capas de la organización. La transformación digital al tener una “cara visible” hace mucho más ameno y sencillo el proceso para los funcionarios, ya que tendrán a quien dirigirse ante ciertas dudas que pueden enfrentar durante el proceso de transformación.

4. Comunicación interna y externa

El autor Sergio Jiménez (2019) señala que lo que distingue a la transformación digital de un simple proceso de rediseño de servicios, es la expansión de conocimiento y aprendizaje, que se extiende a toda la organización, instalándose de manera permanente en su funcionamiento, lo que requiere de comunicación y difusión interna y externa.

Si se pretende generar un cambio sustancial al interior de las organizaciones, no se puede desconocer este elemento. La comunicación interna permitirá -con la figura de un “buen líder” permear a otras unidades, a través de reuniones, ciclos de charlas, capacitaciones, entre otras iniciativas orientadas a difundir el concepto, su alcance y sus beneficios. Todo ello para poder generar un lenguaje y una comprensión compartida por cada miembro de la organización.

Por su parte, la comunicación externa es fundamental para poder generar los conocimientos en la ciudadanía y así su participación en el (re)diseño de los procesos. La comunicación es el intercambio de conocimientos, experiencias, sentimientos, diálogo y consenso. Esta adquiere relevancia dado el alcance de la transformación digital, desde la esfera pública no se pueden esperar resultados óptimos utilizando los mismos mecanismos donde las y los interesados no forman parte del proceso.

5. Interoperabilidad institucional

Los elementos anteriores son condiciones necesarias para generar el fin último de la transformación digital del Estado: la interoperabilidad gubernamental.

Se comprende la interoperabilidad gubernamental como la habilidad de las organizaciones para colaborar y lograr objetivos compartidos que sean beneficiosos para ambas partes, y que hayan sido acordados de manera previa y conjunta. La interoperabilidad implica compartir información y conocimientos entre las organizaciones, a través de los procesos institucionales a los que apoyan, mediante el intercambio de servicios, datos o documentos entre sus sistemas de tecnologías de la información y comunicación (TIC) respectivos.

Esto presenta estrecha relación con el necesario cambio cultural, ya que los datos e información almacenados por años en repositorios físicos y/o digitales, se deberán compartir entre instituciones, respetando por cierto la ciberseguridad de los ciudadanos.

Con todo, el cambio institucional no puede ser concebido hacia dentro de la administración, sino que más bien debe ser planificado considerando el entorno, con especial énfasis en la participación de la ciudadanía y la utilización de las herramientas electrónicas y tecnologías

que derivan de la transformación digital (García, citado por Umaña, 2022, p. 5). En este sentido, es que a continuación se presentan los elementos del entorno que posibilitan y/o favorecen la implementación de la transformación digital del Estado.

II. Elementos del entorno

1. Tecnologías emergentes

El primer elemento pone en discusión el uso, comprensión y alcance de la tecnología. Al respecto, autores como Wohlleben (2001) señala que la transformación no se basa ni se limita en el aparataje tecnológico exclusivamente, sino que se requiere comprender el para qué del proceso, lo que supone un principio de comunicación y producción de servicios.

Este elemento es fundamental para impulsar el cambio, sin embargo, no es el único y tampoco el más importante; en el desarrollo de la transformación digital se han orientado los esfuerzos en la adquisición de tecnología que, si bien se cumple con un elemento de la transformación, esta no responde al cambio paradigmático de fondo.

Lo anterior pone en duda si la digitalización responde o no a lo que es transformación digital. Conceptualizando a esta como un cambio estructural en las interacciones Estado-ciudadanía y con sustento en la literatura, se diría que no es suficiente ni se agota ahí el proceso de transformación. Al respecto, Jiménez (2019) señala que la mecanización y la automatización suponen la integración de elementos instrumentales para la gestión del proceso, pero no suponen una modificación sustancial en su propia naturaleza. La digitalización es un proceso aislado que se puede llevar a cabo en diferentes partes de una organización, mientras que la transformación digital abarca a toda esta y permeando en todos los ámbitos, considerando para ello un (re)diseño en el proceso, con impactos en la ciudadanía.

Por último, la transformación digital se sustenta en poder aprovechar las ventajas que ofrece el desarrollo electrónico y digital. La diferencia entre otros paradigmas que hablaban sobre el valor de la tecnología como elemento catalizador del cambio es que, con este nuevo paradigma, el cambio tiene que venir para aprovechar la tecnología.

2. Participación de la ciudadanía en el (re)diseño

Es fundamental poder comprender la transformación digital como un cambio paradigmático en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, donde se requiere poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad, en donde el proceso va a permear en la forma en que se toman las decisiones, en que se ejerce el poder y cómo se involucran los miembros y partes interesadas en el proceso.

Este es un elemento asociado al concepto de gobernanza adoptado por Luis Aguilar (2006) el cual es el punto inicial para comprender y posicionarnos frente al cambio estructural. Este factor tiene relación con la idea de “gobierno dirigido por el usuario” que ocurre solo cuando el gobierno pone las necesidades y comodidades de las personas en el centro de la configuración de procesos, servicios y políticas. Esto se logra mediante la adopción de mecanismos inclusivos que permiten la participación activa de las personas en dichos procesos.

Vinculado a lo anterior, adquiere relevancia analizar el cómo se conceptualiza a las y los destinatarios de políticas públicas. En este sentido, no fue casualidad que posterior a las políticas públicas fracasadas del siglo anterior haya existido un cambio en el enfoque jerárquico y burocrático. Bajo este contexto, se pretendía dar un papel decisivo a los actores no gubernamentales lo que de cierta forma cambia la estructura tradicional de interacción. El sujeto de dirección de política era el gobierno, y en un escalón inferior la ciudadanía como mero receptores de bienes y servicios. Entonces como elemento central, se plantea la necesidad de concebir a las y los ciudadanos más allá de ser los destinatarios de políticas u objetos de control político, sino como miembros activos en el diseño de política pública con capacidad de incidir en la toma de decisiones. En otros términos, según Aguilar (2006) la sociedad en su conjunto es tanto el sujeto como el objeto destinatario de la gobernación y que de ese proceso directivo social forma parte el gobierno como una instancia importante pero no la única ni la dominante ni la decisiva.

Lo que diferencia a la transformación digital de los modelos teóricos expuestos como el gobierno electrónico, el gobierno digital y gobernanza, es el involucramiento de la ciudadanía en el (re)diseño de los procesos. Es por esto que el siguiente apartado el cual responde al objetivo específico n° 2 adquiere relevancia, ya que, uno de los elementos para caracterizar las interacciones, tiene relación con poder conocer el grado de participación de las personas en el proceso de rediseño, cuestión que se materializa en el instrumento en la pregunta 3.2. bajo la subdimensión de participación ciudadana en el diseño de procesos.

En otras palabras, la teoría señala que el proceso de transformación digital del Estado requiere de una mayor intensidad en el involucramiento ciudadano que otros procesos. Esto a su vez permite conectar con el siguiente apartado, donde se profundiza en las interacciones Estado-ciudadanía y la participación en el (re)diseño de procesos.

Interacciones ciudadanas con la administración pública

Por consiguiente, para dar cabida al objetivo sobre caracterizar las interacciones de las y los ciudadanos en la región del Biobío con la administración pública en el marco de la implementación de la Transformación Digital del Estado; se presenta la siguiente información:

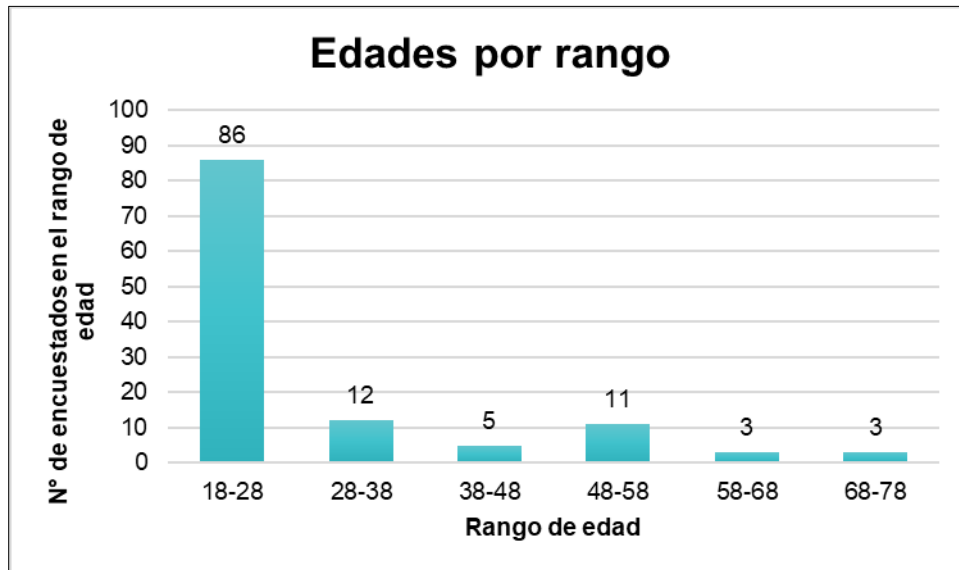
Para comenzar el acápite es necesario presentar los datos e información sociodemográfica del instrumento tipo cuestionario digital.

Primeramente, se debe señalar que el instrumento tuvo un alcance de 120 individuos según la técnica descrita anteriormente. Las edades de las personas varían desde los 18 a 77 años, teniendo mayor preponderancia el rango etario de [18 – 28[representando así un 72% de la del total con una frecuencia de 86 individuos; posterior a este grupo, y con una representación considerablemente inferior, se encuentra el rango etario de [28 – 38[el cual representa un 10% de la muestra total, teniendo así una frecuencia de 12 individuos; en este mismo sentido, el rango etario de [38 – 48[representa un 4% del total de personas, teniendo como frecuencia 5 individuos; por consiguiente el rango etario de [48 – 58[representa un 9% del total, teniendo así como frecuencia 11 individuos, finalmente tanto el rango de [58 – 68[como el

de [68 – 77] representan un 3% cada uno de la muestra total, teniendo una frecuencia de 3 individuos cada rango.

Ilustración 15

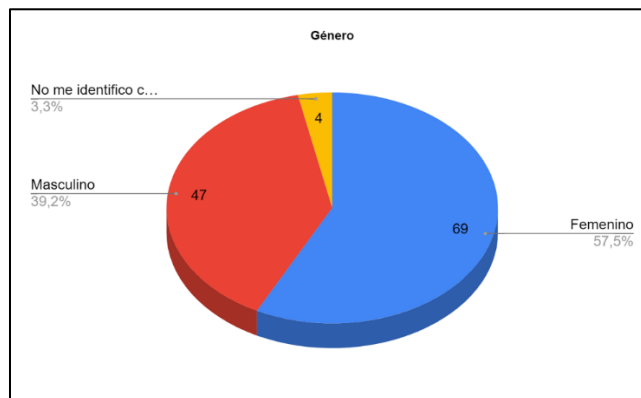
Rangos etarios de las personas encuestadas



En cuanto a la variable género, es posible evidenciar que el 57,5% de la muestra se identifica con el género femenino; el 39,2% con el género masculino; y el 3,3% no se identifica con ninguno.

Ilustración 16

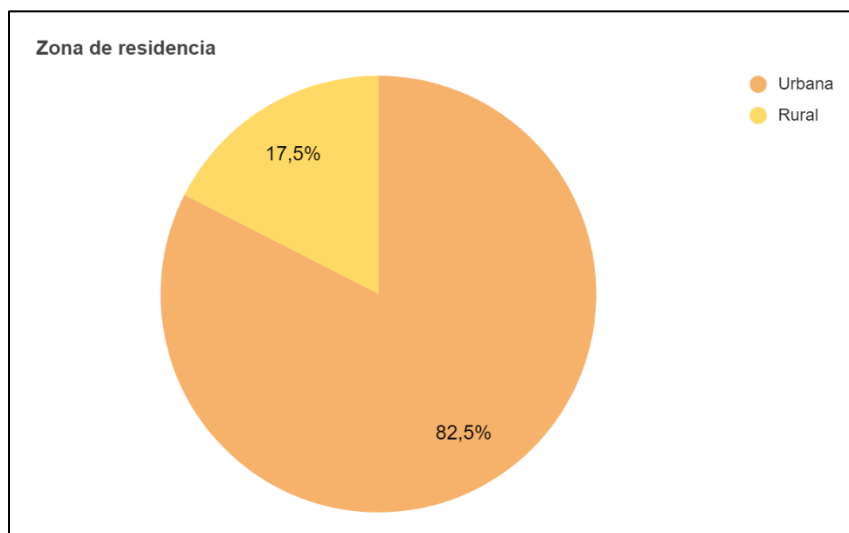
Género de las personas encuestadas



En cuanto a las zonas de residencia, siendo estas urbana o rural, se aprecia que hay una participación considerable en el estudio de personas que viven en zonas urbanas, con un 82,5% habiendo así un 17,5% de participación de personas que viven en zonas rurales.

Ilustración 17

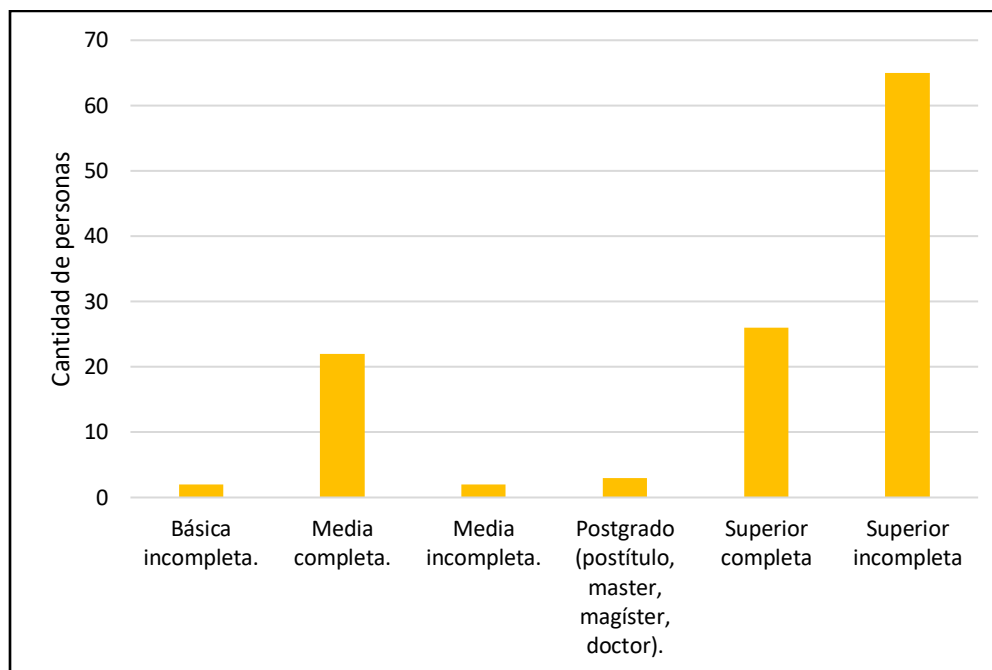
Zona de residencia de las personas encuestadas



Ya habiendo presentado la variable edad, género, y zona de residencia, es menester centrarnos en la variable nivel educacional de las y los encuestados. En esta variable es posible evidenciar que 65 personas del total han alcanzado el nivel educacional superior incompleta, representando así al 54% del total. En este mismo sentido, las personas con un nivel educacional superior completa y media completa, presentan el 2do y 3er lugar en representatividad, alcanzando 26 (22%) y 22 (18%) individuos respectivamente.

Ilustración 18

Nivel educacional



| Nivel educacional | Cuenta de Nivel educacional | Porcentaje |
|--|-----------------------------|------------|
| Básica incompleta. | 2 | 2% |
| Media completa. | 22 | 18% |
| Media incompleta. | 2 | 2% |
| Postgrado (postítulo, master, magíster, doctor). | 3 | 3% |
| Superior completa | 26 | 22% |
| Superior incompleta | 65 | 54% |

Fuente: elaboración propia.

Con todo, uno de los puntos más importantes para la investigación, tiene relación con poder conocer el canal que más utilizan las personas para realizar sus trámites ante la administración pública. Para estos efectos se dio como alternativas el canal presencial y virtual.

En este sentido se evidencia desde los datos que el canal más recurrente para realizar tramitar ante la administración pública es el canal presencial con un 55%, teniendo así un 45% el canal virtual.

Ilustración 19

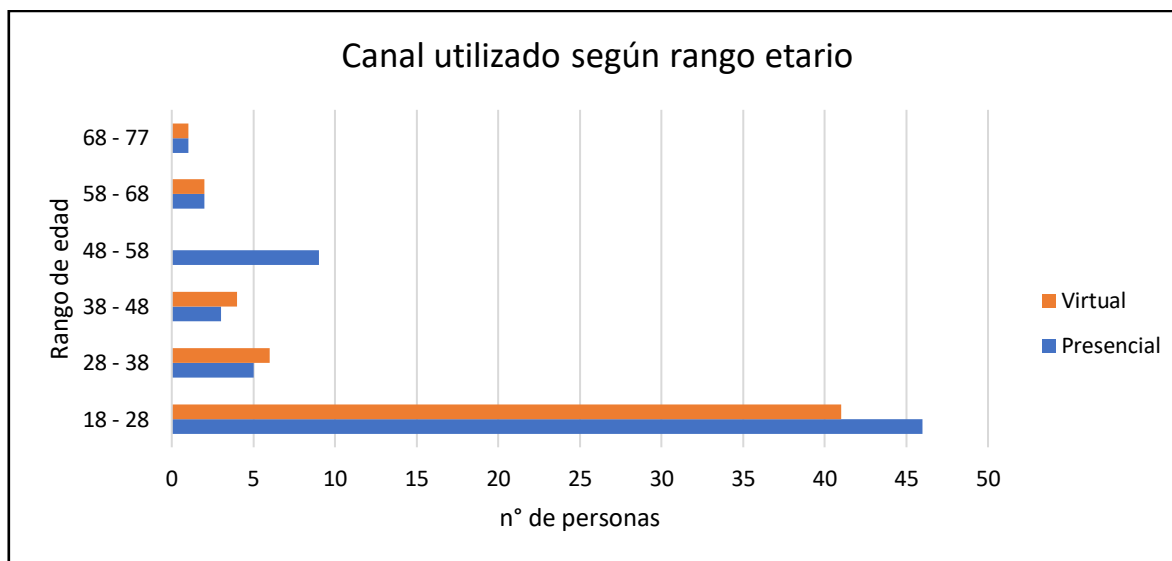
Canal utilizado en el último trámite



Al hacer el cruce de información de los canales utilizados con los rangos etarios, permite advertir cual es la vía más empleada según la edad que se trate. En este sentido, se evidencia -en general- que a medida en que la edad aumenta, el canal presencial mantiene preponderancia.

Ilustración 20

Canal utilizado según rango etario



Ya habiendo presentado los datos e información sociodemográfica de la investigación, es preciso presentar aquellos recabados según las dimensiones y subdimensiones respectivas.

1. Dimensión: Experiencia usuaria al tramitar ante la administración pública.

Esta dimensión se refiere a la evaluación de cómo las y los ciudadanos perciben y experimentan el proceso de realizar trámites o gestionar asuntos con entidades gubernamentales. Este ámbito de estudio abarca un amplio espectro de actividades, desde la solicitud de alguna hora de atención hasta la solicitud de beneficios y servicios gubernamentales.

Para evaluar y explicar esta dimensión fue necesario generar subdimensiones, siendo estas las siguientes, con sus respectivos resultados.

1.1. Subdimensión: satisfacción usuaria

La subdimensión de satisfacción usuaria busca evaluar la percepción global y específica frente a ciertos temas en relación con los servicios gubernamentales, proporcionando información valiosa para la implementación de mejoras y la garantía de una experiencia satisfactoria durante el proceso de trámite. En esta subdimensión se analiza particularmente las expectativas respecto a la variable tiempo invertido en realizar el trámite, preferencia del canal según conceptos de confianza, transparencia y agilidad, las barreras y desafíos al tramitar y finalmente conocer la calificación general de la experiencia usuaria al tramitar.

1.1.1. Expectativa positiva o negativa sobre el tiempo invertido en realizar el trámite.

Como se evidencia en el gráfico adjunto, las expectativas del tiempo demandado para resolver el trámite son bastante positivas, alcanzando la opción “sí” un 55% del total de

personas encuestadas. No obstante, la diferencia con la opción “No” es de solo un 10% dando así un 45% del total de personas encuestadas.

Ilustración 22

Expectativa de tiempo demandado en el último trámite

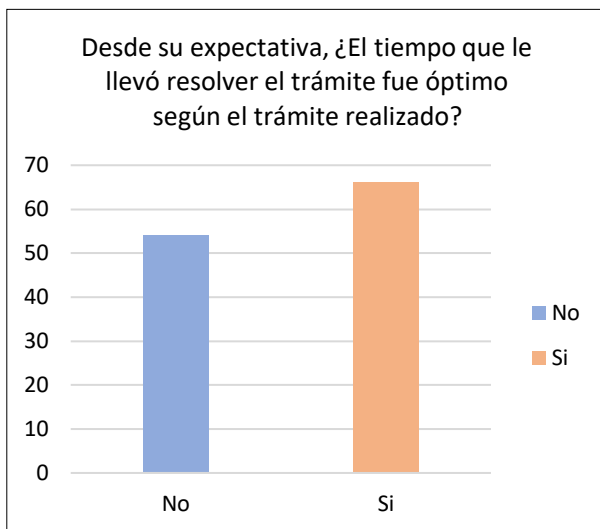
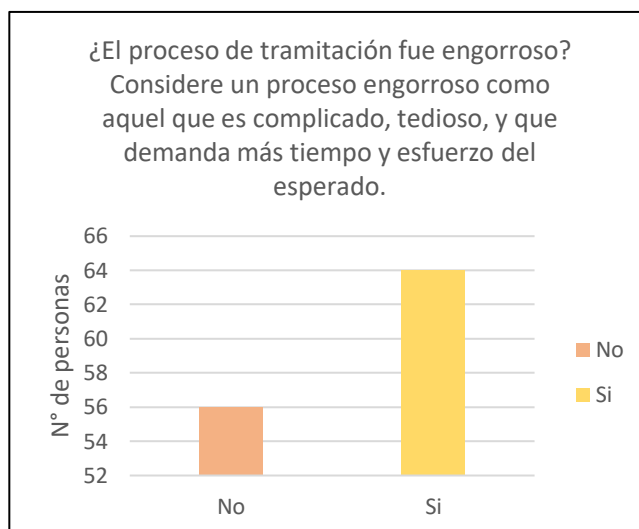


Ilustración 21

Expectativa sobre lo engorroso del proceso de tramitación



Si bien la expectativa del tiempo demandado se considera como el óptimo, las personas mantienen una mirada negativa frente al tiempo del proceso de tramitación en general, considerándolo como engorroso.

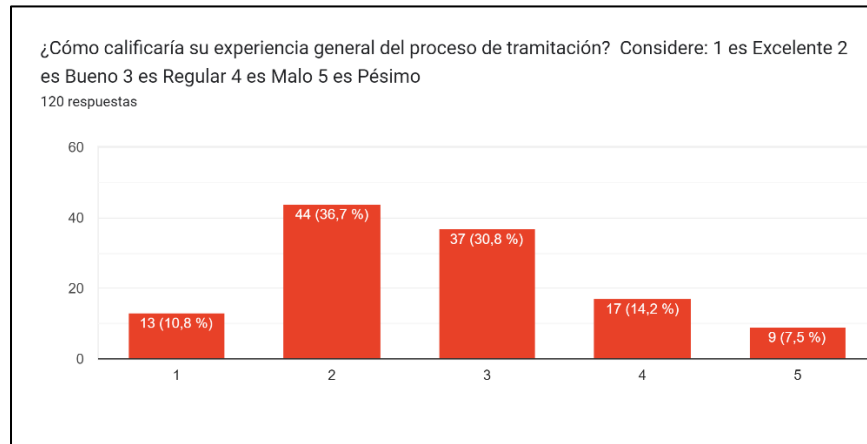
Con todo, cabe resaltar que los datos demuestran que un 55% de las personas consideran que el tiempo de solución del trámite es el óptimo y se ajusta a sus expectativas. Pero, por otro lado, existe un 53% que considera que el proceso de tramitación es engorroso.

1.1.2. Calificación en escala Likert de la experiencia general.

En este apartado las y los encuestados pudieron calificar en una escala de 1 a 5 su experiencia general según el último trámite realizado. Para estos efectos se consideró una escala Likert de 1 a 5, donde 1 es excelente, 2 es bueno, 3 es regular, 4 es malo y 5 es pésimo.

Ilustración 23

Calificación general de la última experiencia



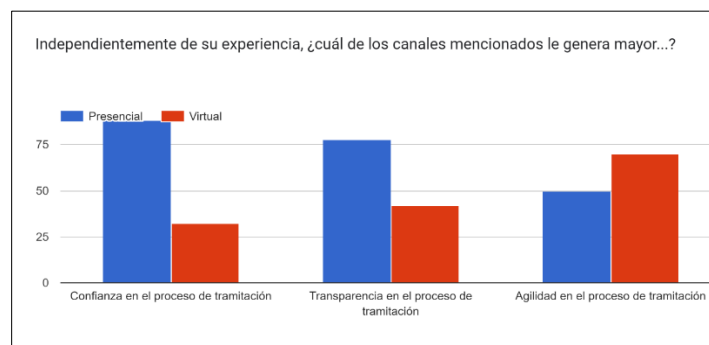
Como es posible advertir las calificaciones se concentran en nota “2 Bueno” con un 36,7% de la muestra total; en nota “3 Regular” con 30,8% y en nota “4 Malo” con 14,2%.

1.1.3. Preferencia del canal respecto a los conceptos de confianza, transparencia y agilidad.

En este apartado se pretende conocer -independientemente del canal utilizado en el último trámite- aquella vía a la cual las personas le atribuyen mayor confianza, transparencia y mayor agilidad al tramitar ante la administración pública, arrojando así los siguientes datos.

Ilustración 24

Percepción de confianza, transparencia y agilidad según canal



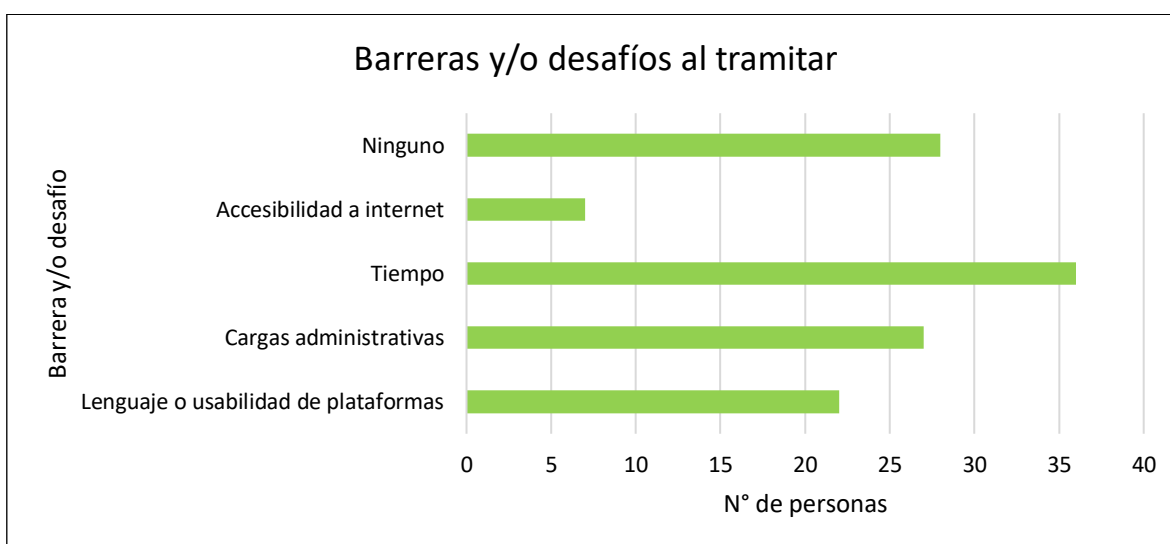
Como es posible evidenciar, el canal presencial concentra la mayor cantidad de respuestas en cuanto confianza y transparencia, representando un 73% y un 65% respectivamente por concepto. Por otro lado, el canal virtual concentra la mayor cantidad de respuestas en cuanto agilidad con un 58,3% del total para esa categoría.

1.1.4. Barreras y desafíos al tramitar

Por otro lado, para analizar las barreras y desafíos de las personas al tramitar por el canal presencial o digital, fue necesario categorizar las respuestas, teniendo así, respuestas asociadas a la variable tiempo, cargas administrativas, lenguaje o usabilidad de plataformas, acceso a internet, o ninguno.

Ilustración 25

Barreras y/o desafíos al tramitar



Se evidencia que la variable tiempo es una de las barreras y/o desafíos más presentes al tramitar ante la administración pública, variable que concentra el 30% de las respuestas. Cabe señalar que la variable tiempo contempla respuestas sobre el tiempo de atención, el tiempo de solución del requerimiento, el tiempo de búsqueda de la documentación y todos aquellos espacios temporales necesarios al tramitar ante la administración pública.

Por otro lado, un 23% de las personas señalan no haber tenido mayores barreras y/o desafíos. No obstante, un 22,5% de las respuestas -un valor muy cercano al anterior- señala que las barreras y/o desafíos que presentaron tienen relación con la cantidad de carga administrativa que se les entrega, siendo estas aquellas asociadas a la cantidad de documentación requerida presente en distintos servicios públicos o privados, la disponibilidad de esta, la cantidad de pasos y etapas para los trámites, entre otras.

1.2. Subdimensión: interoperabilidad institucional

La subdimensión de interoperabilidad institucional pretende conocer y describir la capacidad de las diferentes entidades gubernamentales para trabajar de manera conjunta y eficiente, compartiendo datos e información entre sí para agilizar los procesos de tramitación.

Particularmente en este acápite se mide la cantidad de interacciones (presenciales o virtuales) con el/los organismos públicos para resolver el trámite. En cuanto a la cantidad de interacciones con el organismo público en particular, se presentan los siguientes resultados:

Como es posible evidenciar en el gráfico adjunto, un porcentaje importante de personas señala que no basta con interactuar (presencial o virtualmente) una sola vez, siendo necesario para tal efecto destinar entre dos o tres interacciones con un organismo público, opción que obtuvo un 52,5% de las respuestas.

Este resultado se puede vincular con las barreras y/o desafíos, ya que, como se observó en aquel apartado, la variable tiempo es la que más complicaciones genera, lo que se responde en cierta forma a la cantidad de asistencias a los servicios públicos.

También es importante cruzar el desafío de las cargas administrativas, ya que los datos demuestran que se requiere volver a las entidades públicas a dejar una gran cantidad de documentación impresa que muchas veces está presente en los repositorios de las entidades, pero que no es compartida entre estas.

Ilustración 26

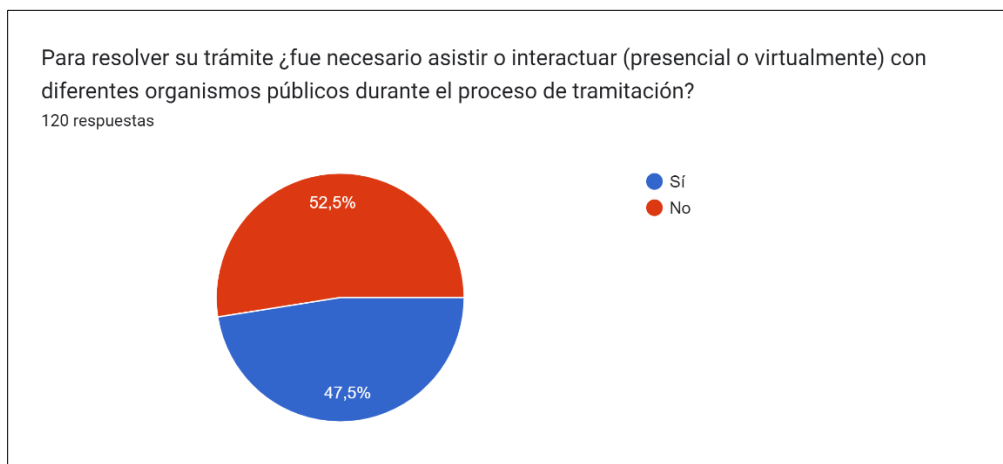
Cantidad de interacciones necesarias



En cuanto a la cantidad de interacciones con otros organismos públicos, se presenta lo siguiente:

Ilustración 27

Interacciones con diferentes organismos públicos en el mismo proceso



Como se evidencia, la diferencia es de solo un 5%, pues hoy en día los tramites mantienen la lógica de tener que interactuar con diversos organismos públicos para poder resolver un trámite ya que estos no generan interoperabilidad, lo cual incide en la experiencia usuaria al incorporar cargas administrativas a la ciudadanía.

Como se señaló en apartados anteriores se presenta como objetivo a largo plazo avanzar en materia de interoperabilidad, cuestión que permitiría reducir las interacciones de las y los ciudadanos con organismos públicos al tener repositorios y/o carpetas compartidas entre sí.

2. Dimensión: Transformación digital desde un enfoque ciudadano-céntrico

La presente dimensión está orientada a conocer la participación y percepción respecto al diseño de los procesos internos de los organismos públicos que emana de la transformación digital bajo un enfoque ciudadano-céntrico.

Para tales efectos fue necesario generar como subdimensiones el conocimiento que tienen las personas sobre la ley 21.180 de transformación digital del Estado y la participación en el diseño de procesos.

Respecto a esta última subdimensión, es fundamental poder involucrar a la ciudadanía en los procesos de diseño de procesos, ya que otorga legitimidad y transparencia a los nuevos contextos. En este sentido, la participación ciudadana no solo es deseable en términos de democracia, sino que también aporta beneficios prácticos y tangibles a la eficiencia y efectividad de los servicios públicos.

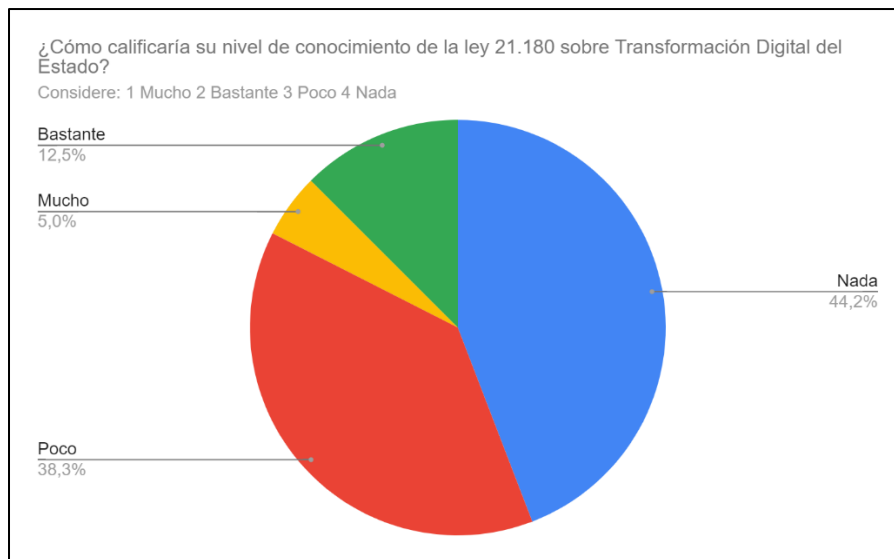
2.1. Subdimensión: Conocimiento sobre la ley 21.180 de transformación digital del Estado

Conocer el nivel de conocimiento de la ciudadanía sobre la ley 21.180 de transformación digital del Estado es esencial para garantizar una implementación efectiva, la participación ciudadana informada y el éxito continuo de este proceso. Esta subdimensión es fundamental poder profundizar ya que da cabida a la siguiente subdimensión sobre su grado de vinculación y/o participación en el diseño de los procesos institucionales, ya que una ciudadanía que conoce, adquiere lo básico para ser partícipe.

Para estos efectos se consultó: ¿Cómo calificaría su nivel de conocimiento de la ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado?

Ilustración 28

Nivel de conocimiento de la ley 21.180 de Transformación Digital del Estado



En el análisis de este gráfico se evidencia de forma consistente que un 44,2% de las personas encuestadas reconoce tener “Nada” de conocimiento sobre la ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado.

Esto da cuenta de diversos factores que podrían incidir, tales como el interés en aprender e interiorizarse en este tema, la capacidad del Estado de poder comunicar y difundir la materia, el tema es relativamente nuevo por lo tanto sus efectos aún no son visibles en la ciudadanía, entre otros aspectos.

2.2. Subdimensión: Participación en el diseño de procesos

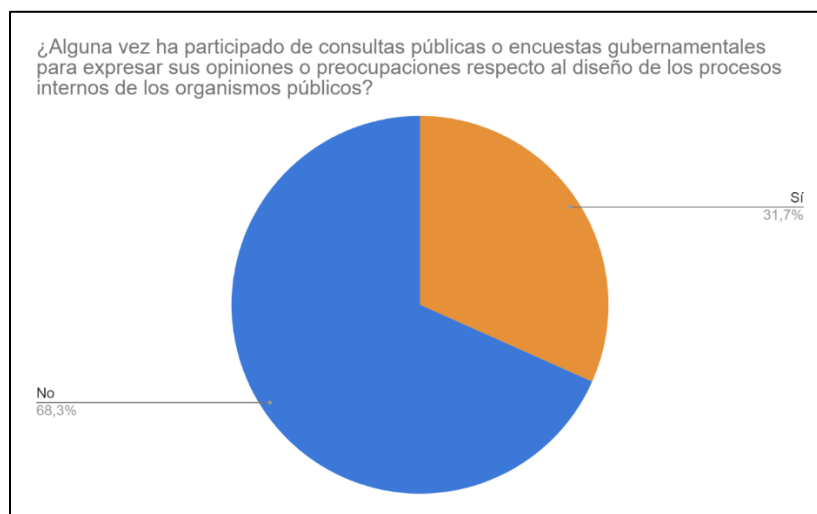
Para estos efectos se evaluó la participación en consultas públicas o encuestas para expresar opiniones respecto al diseño de procesos internos de los organismos públicos.

Como se señaló, la participación en el diseño de procesos está muy relacionado con poder conocer e interiorizarse en los temas que se están discutiendo o donde se está siendo partícipe. Respecto a esto, aproximadamente un 82% de los encuestados señala conocer “Poco” o Nada” sobre la ley, y en esta dimensión de participación se evidencia que la realidad es la misma.

Esto es, un 68% de individuos señala no haber participado de consultas o encuestas sobre el diseño de los procesos. Este porcentaje da cuenta de la débil e inexistente comunicación que hay del Estado con la ciudadanía en este tema de gran relevancia, cuestión que se analiza en los relatos de los expertos en los apartados siguientes.

Ilustración 29

Participación en consultas o encuestas sobre el diseño de los procesos



Escenario actual de las municipalidades en la región del Biobío

En este acápite se presenta la información recolectada a través de las entrevistas semiestructuradas a personas que presenten el cargo de Coordinador de Transformación Digital del Estado en ciertos municipios categorizados por tipología según lo indica la SUBDERE.

Cabe resaltar que el propósito de este instrumento es poder responder al objetivo sobre conocer el escenario actual de las municipalidades reconociendo factores organizacionales de la implementación de la transformación digital del Estado según su tipología. De la información recolectada a través del instrumento, se desprende lo siguiente:

Respecto a la comprensión conceptual de la transformación digital del Estado, los Coordinadores de Transformación Digital de las municipalidades presentan diversas definiciones. Se debe partir de la base de que se trata de un concepto nuevo, complejo y dinámico, pero que sin embargo los expertos logran establecer un eje transversal en su definición: la adquisición de tecnología.

En los comienzos de la transformación digital en la administración pública significó romper los esquemas tradicionales de gestión, lo que llevó a ver el cambio como un temor, que posicionaba a los miembros de la organización en escenarios y espacios desconocidos, permeado también por el desconocimiento y falta de comunicación por parte de la entidad central de gobierno generando que *“en su momento no teníamos claridad de cómo era esto porque al final era como una amenaza [...] algo viene, algo va a ocurrir, pero nunca ocurría hasta hace poco que efectivamente ocurrió”* (Relato de Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Tomé).

Entonces es preciso señalar que desde el comienzo el proceso presentó deficiencias, como por ejemplo la falta comunicacional desde expertos en la materia a funcionarios que no poseen las habilidades y conocimientos frente al tema: *“a raíz que se me nombró como Coordinador de Transformación Digital me puse a investigar en el tema, tenía una idea bastante general de lo que era transformación digital, así como de cultura general nomas”* (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de San Pedro de la Paz). Este relato da cuenta que de una primera instancia los encargados de impulsar la transformación digital al interior de los municipios se han visto obligados a buscar información de manera autónoma.

Desde la División de Gobierno Digital de la SEGPRES, como órgano rector de la transformación digital del Estado, se han hecho una serie de esfuerzos por impulsar el cambio, generando para ello un convenio con la Universidad del Biobío con ánimos de poder facilitar el levantamiento de procesos en las municipalidades, pero que sin embargo no ha respondido a las expectativas que presentan los coordinadores.

“si bien tenemos un asesor externo en quien tenemos mucha confianza y nos ha ayudado bastante, pero creo que este cambio amerita un equipo más potente que nos guíe porque muchas veces nos sentimos un poco perdidos y pensamos que digitalizar significa transformar y creo que no necesariamente es eso” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Santa Juana)”

Profundizando en las barreras y desafíos que ha significado el proceso, es preciso señalar que de los relatos expuestos hay una clara congruencia en estos:

1. Resistencia al cambio

La resistencia al cambio no es inherentemente negativa; más bien, es una respuesta natural de las personas a aferrarse a lo conocido y seguro. La disposición a cambiar esta influenciada por la calidad de la propuesta y las características de quienes se ven afectados por ella. La resistencia surge cuando se percibe que el cambio es una combinación de amenazas y

oportunidades, en donde las primeras predominan. Esta resistencia tiene sus raíces en el miedo, los hábitos y la falta de sentido.

“el enfoque que le hemos ido dando es de poder acercar la tecnología a los ciudadanos, pero también hacer que nuestros propios funcionarios (que como dije anteriormente son una planta antigua) conozcan y se familiaricen con las nuevas tecnologías, esto ha sido nuestra gran barrera... tenemos software que nos habilitan para hacer muchas cosas, pero tenemos mucha resistencia al cambio... nuestros funcionarios como son varias personas antiguas como que no creen, no les gusta, quieren que ver una firma en físico, entonces eso es lo que nos ha costado... cuesta mucho sacarlos de la forma en cómo se hacen actualmente los procesos” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Santa Juana)”

En este sentido, existe una responsabilidad significativa de poder comunicar de manera efectiva a los miembros de la organización los beneficios que trae consigo el cambio. La comunicación interna entonces será clave para impulsar el cambio, sin embargo, los esfuerzos se han orientado en poder hacer reuniones con directivos y jefaturas, quienes no han realizado la bajada conceptual del proceso de cambio.

“a partir de este año hemos ido realizando reuniones con directivos y los jefes de unidad a quienes llamamos coordinadores de transformación digital, pero que no solo cumplen con ese rol, sino que también son coordinadores del PMG y del PLADECO” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Laja).

Entonces no solo hay una falta comunicacional con las otras capas de la organización, sino que además donde se realiza, se hace una incorporación de nuevas funciones a las ya existentes: *“actualmente estoy a cargo de transformación digital pero también soy encargado de remuneraciones, de repente soy Director de Finanzas, Director de Control, entonces tengo que ir apagando incendios en muchas partes... sale el Director ahí estoy yo” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Santa Juana).*

2. Falta de recursos

De esta manera se reconoce que *“es un proceso lento y eso tiene que ver porque se implementa una ley pero no están los recursos ni el personal para hacerlo, por lo tanto a las funciones que tu realizas normalmente tienes que agregarle esto y ahí tienes que arreglártelas para continuar con el proceso a medida de tu tiempo” (Relato de Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Tomé).*

Los funcionarios saben y reconocen formar parte del nivel de gobierno que está más cercano a las necesidades la comunidad local, pero también advierten no tener las capacidades y recursos para hacer frente a los desafíos que se proponen desde el nivel central.

“las municipalidades siempre se quejan que somos el punto más cercano a la ciudadanía... entonces siempre nos tiran más cosas pero esas leyes nuevas no

tienen recursos, ya sea para contratación de personal, la compra de algún software implementado” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Santa Juana).

La capacidad de recursos sin duda que es un elemento crucial en la implementación de estos desafíos, pero que también va ligado con el compromiso de la máxima autoridad local. *“Tu sabes que en los municipios quien define los presupuestos al final es el Alcalde, y si es el no comprende estos desafíos difícilmente tendremos recursos para poder maniobrar” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de San Pedro de la Paz).* En un escenario político administrativo, esta necesidad de avanzar en materia digital se enfrenta a una agenda política ya existente y comprometida con la comunidad, haciendo que no sea un tema de relevancia para quien realmente toma las decisiones a nivel municipal. Es por esto la importancia de un buen líder, ya que *“sin la existencia de un líder comprometido, los cambios se hacen para cumplir los hitos que exige el poder central nomas” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Laja).*

3. Comunicación externa

La comunicación externa más bien se ve como un desafío del futuro, puesto que ningún municipio ha realizado este tipo de comunicación, justificando en la falta de recursos, de conocimiento, y en la necesidad de generar el cambio desde y hacia adentro de las organizaciones. Sin embargo, la literatura señala que desde el momento cero el proceso de transformación debiese contemplar la participación de la ciudadanía en los procesos de (re)diseño.

“sobre la comunicación externa en un momento se intentó hacer algo al respecto, pero al final se dejó para una etapa futura esa reunión con la comunidad... porque ir a hablarle a la comunidad del proceso de transformación digital podemos generar expectativas que no las vamos a poder cumplir” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de San Pedro de la Paz).

Con todo, es preciso señalar que el escenario actual de los municipios frente a la implementación de la transformación digital del Estado, parece ser poco alentador, sujeto a barreras culturales y presupuestarias complejas. Incluso, no se produce diferencias en los relatos de los municipios tipología 1 y los de tipología 5, lo que permite establecer un escenario compartido más allá de las fases de implementación de la transformación digital del Estado. De hecho, es una percepción compartida por los propios encargados del cambio: *“nosotros yo creo que estamos en las mismas condiciones que todas las municipalidades... pero los tiempos no nos acompañan” (Relato de Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Tomé).*

Sobre el rediseño de los procesos se presenta también un escenario complejo, pues al día de hoy solo hay leves esfuerzos sobre modificar la documentación en papel al formato digital, y así se estaría cumpliendo con los hitos que exigen desde el poder central: *“lo que hacemos es que para cumplir con el desafío cero papel es digitalizarlo todo” (Relato del Coordinador*

de Transformación Digital de la Municipalidad de Laja). Esta concepción de lo que es transformación digital limita la comprensión del cambio paradigmático que se requiere de fondo.

4. Interoperabilidad gubernamental

En este escenario los municipios no han generado instancias formales de comunicación más que los esfuerzos generados desde el nivel central de gobierno. Sin embargo, esto no es lo mismo que decir que no haya esfuerzos por generar interoperabilidad, por ejemplo:

“si eres de Santa Bárbara y ahora resides en Santa Juana y tienes que renovar licencia, vienes acá a la municipalidad a hacer el trámite pero tu carpeta está en la municipalidad de Santa Bárbara con todos tus antecedentes, que pasaba originalmente, la Dirección de Tránsito hace un oficio, lo firma la Alcaldesa, se envía a la Municipalidad de Santa Bárbara, pasa a la Oficina de Partes, se va a la Alcaldía y después a la Dirección de Tránsito de esa Municipalidad... que se hace ahora, como hay comunicación por un grupo de WhatsApp entre los directores, la secretaria le envía un correo a la otra secretaria y te envía la carpeta lista” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Santa Juana).

Esto da cuenta de la existencia de leves intentos por agilizar los procesos, incluso recurriendo a mecanismos informales de comunicación. También se presenta que ante ciertos trámites de alta complejidad y que por su naturaleza están sujetos a transitar por diversas oficinas gubernamentales, se hace mucho más expedito el trámite si la o el ciudadano presenta un contacto directo en los otros servicios públicos, agilizando así el proceso.

“típicos trámites de vivienda que tenemos que necesariamente hacer consultas o a Registro Social de Hogares o a Bienes Nacionales... siempre, siempre sucede que, si la persona tiene un enlace, se va a agilizar; sino no” (Relato del Coordinador de Transformación Digital de la Municipalidad de Santa Juana).

Sin duda es un gran desafío poder ir generando sistemas de información compartidos entre instituciones gubernamentales, con ánimos de poder agilizar los procesos altamente burocráticos y con exigencias formales que atrasan el proceso. Todo con ánimos de poder cumplir el principio superior de la transformación digital del Estado sobre mejorar la calidad de vida de las personas.

Capítulo VI: Conclusión

Para un adecuado proceso de transformación digital del Estado en las instituciones públicas, es fundamental que coexistan elementos tanto organizacionales como del entorno. Al respecto, dada la magnitud y alcance de la transformación digital, es necesario primero intervenir cuidadosamente la cultura organizacional.

Este es el primer gran elemento que dará luz verde a una adecuada implementación de la transformación digital del Estado considerando que las y los funcionarios públicos son el motor y el elemento máspreciado de las instituciones públicas, por lo que se requiere cierta cautela al introducir modificaciones a estos espacios conocidos, en donde se sienten cómodos y tranquilos realizando sus funciones.

En este sentido, es necesario generar instancias de comunicación interna a fin de poder estandarizar el concepto y sus alcances, como también relevar los beneficios que de este se pueden obtener. En este aspecto se verá la capacidad comunicacional de quien sea la persona líder de impulsar el proceso, ya que, se enfrentará a una reacción natural de las personas: la resistencia al cambio.

Por otro lado, es fundamental para la implementación que los altos directivos estén comprometidos con el cambio. Es una condición necesaria no solo porque se podría ver favorecido el proceso en términos presupuestarios, sino porque además permite guiar a la organización hacia un propósito compartido.

El compromiso directivo abrirá la puerta al siguiente elemento organizacional: modificaciones en la estructura orgánica. Este elemento se evidencia en las propias definiciones de transformación digital, tal como aquella adoptada por Cerrillo (2021) que lo asocia a un proceso de implementación de innovaciones, las que se basan en la tecnología junto con transformaciones en las estructuras organizativas, los documentos y la forma de prestar los servicios (Cerrillo, 2021). La transformación en las estructuras se verá reflejada en la existencia de una unidad sobre transformación digital, la cual tendrá el complejo rol de impulsar el cambio en las diversas capas de la organización. Será clave para el proceso que la persona líder de este pueda formar parte de la unidad, ya que esto permitirá tener una cara visible del cambio, facilitando así la adaptación de los funcionarios.

Sobre los elementos externos a las organizaciones se logran determinar dos fundamentales, siendo estos: las tecnologías emergentes y la participación de la ciudadanía en el rediseño de los procesos.

Respecto a la primera, no cabe duda señalar que la tecnología aporta enormemente al cambio, agiliza los procesos y facilita la comunicación. Sin embargo, no se puede comprender o asociar la transformación digital con la mera adquisición de tecnología. Frente a esto, según los relatos de los expertos, los esfuerzos se han orientado justamente a eso, a adoptar nuevas tecnologías. Esta idea se ve permeada por la falta de comprensión conceptual y del alcance de la transformación.

Respecto a la participación de la ciudadanía en el rediseño de los procesos, con sustento en los datos, resulta complejo considerar este elemento en el escenario actual. Cabe resaltar que alrededor de un 80% de las personas encuestadas conocen nada o poco sobre la transformación digital del Estado, lo que da cuenta de una falta de difusión y comunicación externa de los organismos públicos para involucrar a la ciudadanía en el diseño de los procesos.

La comunicación externa resulta ser una capacidad habilitante frente al desconocimiento ciudadano, sin embargo, resulta complejo la conexión de estos elementos cuando aún hay deficiencias comunicacionales al interior de los municipios y desconocimiento por los propios funcionarios.

Los datos señalan que, en este sentido, que más de un 68% de las personas encuestadas no hayan participado para expresar opiniones o preocupaciones frente al diseño de los procesos internos. Lo que también se conecta con esta falta de comunicación externa por parte de los municipios, lo que puede responder desde diversos factores tales como: el escaso conocimiento por parte de las y los funcionarios públicos, los recursos insuficientes para por ejemplo contratar o capacitar al personal, falta de legitimidad en los procesos, desconfianza institucional, entre otros.

Con lo anterior, se hace complejo pensar en una participación activa de la ciudadanía frente al cambio que se pretende, cuando los datos demuestran que en el escenario actual aún no se han generado instancias de reformulación de procesos de gestión interna. Considerando solo pequeños diseños de procesos que no han sido sujetos a revisión y/o formulación con la comunidad.

Todos estos elementos son condiciones necesarias para generar el fin último de la transformación digital del Estado: la interoperabilidad. Teniendo entonces una cultura basada en la agilidad y la innovación, un equipo humano comprometido con el cambio desde el cuerpo directivo hasta el funcionario de menor rango, y mecanismos de comunicación (internos y externos) eficientes y oportunos, dará paso a la interoperabilidad, pero para que esto se pueda generar adecuadamente, es necesario que las instituciones conserven una similitud en los elementos. Es de tal complejidad este punto ya que requiere modificar la manera en que se relacionan entre instituciones.

En este sentido, los datos revelan que un 47,5% de las personas encuestadas tuvieron que interactuar con distintos organismos públicos. El propósito de la interoperabilidad es poder generar sistemas que logren dialogar entre sí situación que, al día de hoy según los relatos de las personas expertas entrevistadas, no es posible advertir.

La literatura trata conceptos esenciales para la implementación de este cambio, sin embargo, los datos y la información habla por sí sola. Tenemos una ciudadanía desconectada con los procesos y cambios institucionales, que considera los procesos de tramitación como engorrosos en un 53,3% y desde la otra vereda, instituciones públicas que pese al desarrollo de las tecnologías emergentes aún no generan sistemas de información compartidos, sujetas a barreras culturales y presupuestarias.

Es importante analizar el concepto confianza, ya que, en la profundidad del concepto, se evidencia que las personas siguen prefiriendo asistir presencialmente a las entidades gubernamentales lo cual puede responder a la confianza que le otorga la o el funcionario público, o netamente por la mera interacción con otra persona, cuestión que se pierde en la virtualidad, y eso responde a que esta opción tenga el 26,6% y el resto lo concentre la presencialidad.

Se concluye entonces que, en el escenario de la transformación del Estado, hoy en día no hay una inclinación notable para tramitar virtualmente. Hay diversos temas que tratar tanto a nivel ciudadanía como instituciones antes de pensar en este escenario. La tramitación vía presencial sigue manteniendo predominancia en la ciudadanía, al brindar confianza y transparencia en los procesos, esto también frente a la resistencia de las y los funcionarios a generar instancias digitales de tramitación, imposibilitando que la ciudadanía pueda elegir la forma de tramitar. Como se evidenció en su momento, un 45% tramita virtualmente, siendo en su mayoría personas entre el rango etario de 18 a 28 años, resaltando que los adultos y personas mayores se orienten más por canales convencionales.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública* (p. 439). https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Arias, R. (2023, abril 30). *Alfabetización digital: Una materia en la que Chile hoy sale mal parado*. El Mostrador. <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2023/04/30/alfabetizacion-digital-una-materia-en-la-que-chile-hoy-sale-mal-parado/>
- Asociación Multisectorial de Empresas de Tecnologías de la Información. (2017). *TRANSFORMACIÓN DIGITAL: Visión y Propuesta de AMETIC. 2017*. <https://www.thinkturf.org/media/TD-Vision-y-Propuesta.-AMETIC.pdf>
- Barros, A. (2014, agosto 20). *¿Qué significan servicios ciudadano-céntricos? El Escritorio de Alejandro Barros*. <https://www.alejandrobarrros.com/que-significan-servicios-ciudadano-centricos/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (1980). *Decreto 100 FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2021). *Decreto 4 REGLAMENTO QUE REGULA LA FORMA EN QUE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEBERÁN EXPRESARSE A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS, EN LAS MATERIAS QUE INDICA, SEGÚN LO DISPUESTO EN LA LEY N° 21.180 SOBRE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO*. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2003, mayo 29). *LEY 19.880 ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS*

- ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO.* www.bcn.cl/leychile.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2018, julio 10). *Historia de la Ley 21.180.*
<https://www.bcn.cl/historiadelaLEY/nc/historia-de-la-ley/7698/>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2019, noviembre 11). *LEY 21.180 TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO.* www.bcn.cl/leychile.
<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479>
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2022, junio 9). *LEY 21464 MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, EN MATERIA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO.* www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>
- BID. (2022). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales: Marco conceptual y metodológico* | *Publications.*
https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El_ABC_de_la_interoperabilidad_de_los_servicios_sociales_Marco_conceptual_y_metodol%C3%B3gico.pdf
- Centro de Estudios Públicos. (2023, julio 27). *Encuesta CEP N° 89, Junio-Julio 2023.* CEP Chile. <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-89/>
- Centro de Políticas Públicas. (2019, noviembre 15). *La importancia de las municipalidades y su impacto en la vida de las personas.* Puentes UC.
<https://puentesuc.cl/novedades/la-importancia-de-los-municipios>
- Cerrillo, A. (Ed.). (2021). *La transformación digital de la Administración local.* Fundación Democracia y Gobierno Local.
https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/02_presentacion_claves33.pdf
- Chinchilla, J. (2022, marzo 3). Centrarse en la experiencia del ciudadano impulsa la transformación del sector público. *Microsoft Pulse.* <https://pulse.microsoft.com/es->

es/transform-es-es/government-es-es/fal-experiencia-ciudadano-transformacion-sector-publico/

CLAD. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico 2007*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/7-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electr%C3%B3nico-2007-CLAD.pdf>

Comune di Milano. (2021). *Digital citizen folder app*. https://www.yesmilano.it/system/files/allegati/paragrafi/16382/MilanDigitalWeek_Factsheets_03_032921_v4.pdf

Consejo Para la Transparencia. (2021). *Estudio Nacional Transparencia 2020* (p. 194). Consejo Para la Transparencia. <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>

De Pascale, A. (2020, julio 7). *¿Experiencia de usuario/a en la Gestión Pública?* <https://www.linkedin.com/pulse/experiencia-de-usuarioa-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-ana-de-pascale-/?originalSubdomain=es>

División de Gobierno Digital. (2019). *Estrategia de Transformación Digital*. https://cms-dgd-prod.s3-us-west-2.amazonaws.com/uploads/pdf/Estrategia_de_transformacion_digital_2019_.pdf?

Enterprisers Project. (2021). *¿Qué es la transformación digital? | El proyecto de emprendedores*. <https://enterprisersproject.com/what-is-digital-transformation>

FAFT. (2020). *Digital Identity In Brief*. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/brochures/Digital-ID-in-brief.pdf>

Fang, Z. (2002). E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of the Computer, the Internet and Management*, 10.

Filgueiras, M., & Tello, C. (2017). *“La co-producción del usuario en los servicios públicos”*.

Tello Escobar, Cristobal.

https://static1.squarespace.com/static/61b25f2b8484122ce915c901/t/622f6a4cbfd060137e7fc7b7/1647274572596/2017+LIP_La-co-produccion_del_usuario_en_los_servicios_publicos_DT1.pdf

Fundación País Digital. (2020). *Brecha en el uso de internet 2020 – Fundación País Digital*.

<https://paisdigital.org/portfolio-item/brecha-en-el-uso-de-internet-2020/>

Hernández, Y. S., Font, M. L., & Benítez, M. Á. S. (2020). Transformación digital en la administración pública: Ejes y factores esenciales. *Avances*, 22(4).

<https://www.redalyc.org/journal/6378/637869118008/html/>

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*.

http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales_de_consulta/Drogas_de_Abuso/Articulos/SampieriLasRutas.pdf

ICREO. (2023, agosto 22). Presentación Estudio ICREO Opinión Pública 2023: «Reimpulsar la confianza: una convicción». *Almabrand*s.

<https://www.almabrand.com/contenidos/presentacion-estudio-icreo-opinion-publica-2023/>

Jiménez, S. (2019). *Transformación digital para administraciones públicas: Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI* (Primera edición). Instituto Nacional de Administración Pública.

Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local*. Centro latinoamericano para el desarrollo rural (RIMISP). Proyecto conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. <https://dhls.hegoa.ehu.eus/documents/4581>

- Kim, S. (2022). *Gobierno electrónico para un siglo digital. Del éxito del caso coreano a la intermitencia del caso chileno*. (1.^a ed.). RIL editores.
<https://www.casadellibro.com/ebook-gobierno-electronico-para-un-siglo-digital-del-exito-del-caso-coreano-a-la-intermitencia-del-caso-chileno-ebook/9789560109101/13288462>
- Lescano, U. (2016, junio 20). Experiencia de usuario (UX) en el servicio público. *Experiencia de usuario (UX) en el servicio público*.
<http://www.ubaldolescano.com/index.php/2016/06/20/experiencia-de-usuario-ux-en-el-servicio-publico/>
- Lueders, H. (2004). *El Marco Europeo de Interoperabilidad. Recomendaciones de la industria de las Tecnologías de la Información y Comunicación* (Vol. 7).
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Ministerio de Hacienda. (2023, mayo 23). *Medición de Satisfacción Usuaría 2023*.
<http://www.hacienda.cl/areas-de-trabajo/modernizacion-del-estado/medicion-de-satisfaccion-usuaría-2023>
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2019). *Informe Sobre la Percepción Ciudadana de los Servicios Públicos*.
https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/calidad/informes/percepcion/Informe_sobre_la_Percepcion_Ciudadana_de_los_Servicios_Publicos_2017.pdf.pdf

- MINSEGPRES. (2019). *Agenda de Modernización del Estado*.
https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d3/e3/d3e3bb10-4ad2-4df8-adfa-b4ff69a658b6/agenda-de-modernizacion-del-estado.pdf
- MINSEGPRES. (2023). *Agenda de Modernización del Estado 2022—2026*.
<http://modernizacion.gob.cl/agenda/agenda-periodo-2022-2026>
- Misuraca, G., Barcevičius, E., & Codagnone, C. (2020). *EXPLORING DIGITAL GOVERNMENT TRANSFORMATION IN THE EU*. 126.
- Morales Quiroga, M. (2008). Assessing Institutional Confidence in Chile: A Look from LAPOP's Findings. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 28(2), 161-186.
<https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200007>
- Naser, A. (2021). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6a12e389-3dcb-4cba-830a-99f038835423/content>
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/7330-gobierno-electronico-la-gestion-publica>
- OCDE. (2019). *Índice de Gobierno Digital*. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>
- Páez Gabriunas, I., Sanabria, M., Gauthier Umaña, V., Méndez, R., & Rivera, L. (2021). *Transformación digital en las organizaciones*.
<https://editorial.urosario.edu.co/catalog/product/view/id/6982/s/gpd-transformacion-digital-en-las-organizaciones-9789587848342-6276a6efa4125/>

- Perales, F. O. (2023). *Capacidades administrativas que estructuran las cargas administrativas en el acceso a derechos sociales*. <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/5491>
- Perkin, N., & Abraham, P. (2017). *Building the agile business through digital transformation* (1st Edition). Kogan Page Limited.
- Pope, R. (2019). *Playbook: Government as a Platform*.
- Porrúa, M., Lafuente, M., Roseth, B., Ripani, L., Mosqueira, E., Reyes, A., Fuenzalida, J., Suárez, F., & Salas, R. (2021). *Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0003245>
- Rivoir, A. L., & Morales, M. J. (Eds.). (2019). *Tecnologías digitales: Miradas críticas de la apropiación en América Latina*. CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmh6>
- Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., Peña, N., Estevez, E., Lejarraga, S. L., & Fillotrani, P. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0001150>
- Seguel, R. (2022, mayo 17). *Por una alfabetización digital productiva*. La Tercera. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/por-una-alfabetizacion-digital-productiva/4FV5CL6CMRA5RDWB2PG2XAM4QE/>
- Transparency International. (2023, enero 31). *IPC 2022 PARA LAS AMÉRICAS: TERRENO FÉRTIL PARA REDES CRIMINALES Y ABUSOS CONTRA LOS DERECHOS HUMANOS*. Transparency.org. <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2022-america-corruption-criminal-networks-human-rights-abuses>

- Trujillo, F., & Álvarez, D. (2021). Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 49-67. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10923>
- Uribe, J. (2023, julio 22). *Conectividad rural: Un desafío clave para el desarrollo digital de Chile*. Pisapapeles. <https://pisapapeles.net/conectividad-rural-un-desafio-clave-para-el-desarrollo-digital-de-chile/>
- Vieytes, R. (2004). *METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION EN ORGANIZACIONES, MERCADO Y SOCIEDAD : EPISTEMIOLOGIA Y TECNICAS*. EDITORIAL DE LAS CIENCIAS. <https://books.google.cl/books?id=suCbOwAACAAJ>
- Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional (Cesada a partir de 2015)*, 2, Article 2.

Anexos

Anexo 1. Cuestionario ciudadano

Soy Miguel Ramos, estudiante de la carrera de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción.

El presente cuestionario tiene por finalidad levantar información para poder analizar la transformación digital del Estado desde un enfoque centrado en el ciudadano medido a través de la experiencia usuaria.

Tiene una duración aproximada de 3 minutos, y recuerda que al momento de responder el instrumento usted permite el registro y análisis de sus respuestas. Los **datos proporcionados son de carácter confidencial**, por lo tanto, sus respuestas sólo serán utilizadas en forma agregada junto al resto de los encuestados(as) y en ningún caso en forma individual.

Para efectos de la investigación, es necesario:

- ser mayor de 18 años.
- hayas realizado un trámite ante la administración pública (digital o presencialmente) en el último año (nov 2022 – nov 2023).
- Pertenecer a la Región del Biobío.

De antemano muchas gracias por su colaboración.

1. Antecedentes sociodemográficos

Genero

1. Femenino
2. Masculino
3. No me identifico con ninguno
4. Otro

Zona de residencia

- a) Rural
- b) Urbana

Edad

Nivel educacional

- a) No tiene estudios.
- b) Básica incompleta.
- c) Básica completa.
- d) Media incompleta.
- e) Media completa.
- f) Superior incompleta.
- g) Superior completa.
- h) Postgrado (postítulo, magíster, doctor).

Con respecto a su último trámite realizado...

¿Ante qué entidad pública lo realizó?

¿Qué tipo de trámite realizó?

- a) Identidad o registro civil.
- b) Programa social.
- c) Educación o salud.
- d) Propiedad inmueble.
- e) Pagar impuestos, seguros, pensiones.
- f) Vehicular.
- g) Denuncia.
- h) Otro.

¿Cuál fue el canal utilizado?

- a) Presencial

b) Virtual

2. Dimensión: experiencia usuaria al tramitar ante la administración pública

2.1. Subdimensión: satisfacción usuaria

Desde su expectativa ¿el tiempo que le llevó resolver el trámite fue óptimo según el trámite realizado?

- a) Si
- b) No

¿El proceso de tramitación fue engorroso? Considere un proceso engorroso como aquel que es complicado, tedioso, y que demanda más tiempo y esfuerzo del esperado.

- a) Si
- b) No

Según el canal utilizado ¿Cuál fue la mayor barrera o desafío para resolver el trámite?

Independientemente de su experiencia ¿cuál de los canales mencionados le genera mayor...?

- **Confianza en el proceso de tramitación**
 - a) Presencial
 - b) Virtual
- **Transparencia en el proceso de tramitación**
 - a) Presencial
 - b) Virtual
- **Agilidad en el proceso de tramitación**
 - a) Presencial
 - b) Virtual

¿Cómo calificaría su experiencia general del proceso de tramitación?

Considere:

- 1 es Excelente
- 2 es Bueno
- 3 es Regular
- 4 es Malo
- 5 es Pésimo

2.2. Subdimensión: Interoperabilidad entre organismos públicos

¿Cuántas interacciones (virtuales) o asistencias (presenciales) fueron necesarias para resolver el trámite con el organismo público en particular?

- a) Bastó solo una.

- b) Entre dos y tres.
- c) Entre cuatro y cinco.
- d) Sobre seis.

Para resolver su trámite ¿fue necesario asistir o interactuar (presencial o virtualmente) con diferentes organismos públicos durante el proceso de tramitación?

- a) Si
- b) No

3. Dimensión: Transformación digital

3.1. Subdimensión: conocimiento sobre la ley 21.180 de transformación digital del Estado.

¿cómo calificaría su nivel de conocimiento de la ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado?

Considere:

- 1 es Mucho
- 2 es Bastante
- 3 es poco
- 4 es Nada

3.2. Subdimensión: participación ciudadana en el diseño de procesos.

Independientemente de su experiencia ¿alguna vez ha participado de consultas públicas o encuestas gubernamentales para expresar su opiniones o preocupaciones respecto al diseño de los procesos internos de los organismos públicos?

- a) Si
- b) No

4. Preguntas de complemento

Considerando su experiencia ¿qué entiende ud por un “Estado centrado en el ciudadano”?

¿Cuál de las siguientes características es más importante para ud. que esté presente en los organismos públicos al realizar un trámite?

- a) Tiempo de demora de la tramitación.
- b) Confianza del servicio para la tramitación.
- c) Transparencia en la tramitación.

- d) Accesibilidad y usabilidad para realizarla tramitación.
- e) Eficacia de la tramitación.

Anexo 2. Preguntas entrevista semiestructurada

| Categoría | Preguntas relacionadas |
|--|--|
| Comprensión y enfoque de la Transformación Digital | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué entiende por transformación digital? • ¿Qué es para usted un Estado centrado en el ciudadano bajo el contexto de la transformación digital? • ¿Conoce el grupo y fase de implementación al que pertenece el municipio? • ¿Cree que la institución, en la implementación de la TD, está siendo ciudadano-céntrico en el rediseño de procesos? |
| Comunicación y participación | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han llevado a cabo mecanismos de comunicación interna? • ¿Ha realizado procesos de comunicación o difusión externa? • ¿Se han realizado instancias de participación ciudadana para el rediseño de procesos? |
| Desafíos y barreras de implementación | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las barreras/desafíos organizacionales y del entorno que obstaculizan la adecuada implementación de la TD en el municipio? • Desde la entrada en vigor de la ley 21.180, ¿se han realizado rediseños de los trámites? ¿Qué trámites recurrentes por la ciudadanía han sido rediseñados? • ¿El municipio se ha ido articulando con otros servicios públicos para generar interoperabilidad y así agilizar los procesos de tramitación ciudadana que contribuyen a la experiencia usuaria? |
| Experiencia usuaria y evaluación de impacto | <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cree ud. que el municipio a través de la Transformación Digital puede contribuir en mejorar la experiencia usuaria? • ¿Cree usted que los procesos de tramitación son amigables con la ciudadanía considerando accesibilidad y usabilidad de las plataformas digitales actuales? • Actualmente y considerando el nivel de avance de la transformación digital en el municipio, ¿cree usted que la institución está contribuyendo a mejorar la satisfacción de los usuarios? |

| | |
|--|---|
| | <ul style="list-style-type: none">• ¿Cree usted que la TD contribuye a fortalecer la confianza en la institución? ¿Por qué? ¿De qué forma?• ¿Cree usted que la transparencia de los procesos de tramitación es un impacto positivo de la TD? |
|--|---|