



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL SECTOR PÚBLICO: EL DESAFÍO DE LA
IMPLEMENTACIÓN. ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MARÍA ALEJANDRA LUZA GALLEGOS

PROFESOR GUÍA:
ÁLVARO RAMÍREZ ALUJAS

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA
ALEJANDRA NASER SOTO

SANTIAGO DE CHILE

2023

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO
DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: María Alejandra Luza Gallegos
FECHA: 2023
PROFESOR GUÍA: Álvaro Ramírez Alujas

TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL SECTOR PÚBLICO: EL DESAFÍO DE LA IMPLEMENTACIÓN. ANÁLISIS DE LA DIRECCIÓN DEL TRABAJO.

Esta investigación analiza la complejidad y las facetas fundamentales de la transformación digital en el sector público chileno, centrándose en la implementación de estrategias clave basadas en el modelo de transformación digital del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Se examina específicamente la experiencia de la Dirección del Trabajo durante el periodo entre 2015 y 2019 para identificar y describir los factores críticos asociados con la implementación de esta transformación.

Los resultados revelan la importancia de la visión compartida y el liderazgo en el éxito de la transformación digital, destacando desafíos iniciales en la comunicación de la visión que se optimiza con la evolución del liderazgo institucional. La gobernanza también surge como un factor crucial, mostrando cambios significativos con un cambio en el liderazgo. Además, se derivan recomendaciones estratégicas basadas en el modelo MIT para fortalecer aspectos clave, como la visión digital, la gobernanza, el compromiso, la experiencia del usuario y la evolución del modelo de negocio.

A nivel gubernamental, se propone fortalecer la institucionalidad de Gobierno Digital bajo el alero del Ministerio de Hacienda para consolidar el apoyo necesario y se subraya la importancia de un compromiso activo por parte de la Alta Dirección Pública. También se abordan aspectos cruciales relacionados con la gestión de personas y la asignación eficiente de recursos financieros, tecnológicos y humanos.

En resumen, este estudio ofrece una visión integral de los desafíos y estrategias clave para impulsar una transformación digital coherente y sostenible en el sector público chileno, proporcionando un marco para futuras iniciativas de este tipo.

DEDICATORIA

Dedico esta tesis a los funcionarios y funcionarias públicas que, con su esfuerzo y dedicación, son la fuerza impulsora detrás del crucial proceso de transformación digital en el sector público. Su compromiso con la modernización de nuestras instituciones no solo ha sido fundamental, sino que también representa un paso significativo hacia la mejora de la eficiencia y la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía. Este trabajo es un tributo a su labor incansable y una celebración de su papel esencial en la construcción de un futuro más innovador, transparente y centrado en las personas. Gracias por ser arquitectos y pioneros de este cambio positivo en el servicio público.

Asimismo, dedico esta tesis a todas las mujeres valientes que han desafiado los límites y han contribuido significativamente al ámbito de la transformación digital, a pesar de que su rol muchas veces ha sido invisibilizado, especialmente en el campo de la tecnología. A aquellas que han enfrentado desafíos y barreras, su dedicación y talento son una inspiración. Las mujeres en tecnología estamos trabajando para la visibilización de sus contribuciones y promoción de un futuro donde el papel de las mujeres en la transformación digital sea reconocido y celebrado. Gracias por iluminar el camino para las generaciones venideras

AGRADECIMIENTOS

A mis queridas hijas, Maite y Amanda, les agradezco por ser mi fuente inagotable de inspiración durante momentos desafiantes. Cada esfuerzo en este proceso académico está dedicado a ustedes, son mi mayor motivación y el motor que impulsa mi perseverancia.

A mi querido y amado Luis, agradezco profundamente tu amor incondicional, tu constante apoyo y la mano que me brindaste en este camino académico. Tu aliento y estímulo fueron fundamentales para mi perseverancia y continuación en esta travesía educativa. Tu presencia ha sido mi mayor fortaleza y motivación en cada paso.

A mis queridos padres y hermanas, les agradezco profundamente por los sólidos cimientos que me brindaron. Cada logro alcanzado hoy es el resultado del esfuerzo incansable y el amor cotidiano que dedicaron a mi formación. Su apoyo ha sido fundamental en mi camino académico y personal.

A mis amigos y amigas, su constante estímulo fue vital para culminar este proceso, incluso en momentos de adversidad. Su apoyo incondicional fue un pilar fundamental que me impulsó a seguir adelante. Gracias por estar siempre presentes.

A mis compañeras y compañeros de trabajo, verdaderos aliados en la búsqueda de la modernización del Estado. Su dedicación y empeño diario en fortalecer nuestro entorno laboral fueron mi constante motivación para avanzar en este estudio. Agradezco profundamente su apoyo y compromiso, que sin duda enriquecieron este camino académico."

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. ANTECEDENTES	5
2.1 UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA CIUDADANÍA, APALANCADA POR LA TECNOLOGÍA.....	5
2.2 EVOLUCIÓN HACIA EL GOBIERNO DIGITAL.....	8
2.3 INTERNALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL ESTADO.....	16
2.4 MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL ESTADO DE CHILE.....	23
2.5 ANTECEDENTES DEL CASO: DIRECCIÓN DEL TRABAJO.....	36
3. MARCO CONCEPTUAL	42
3.1 INTRODUCCIÓN A LOS MODELOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL.....	42
3.2 MODELO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU).....	42
3.3 MODELO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE).....	44
3.4 MODELO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY (MIT).....	46
3.5 SELECCIÓN DE MODELO DE ESTUDIO.....	58
4. METODOLOGÍA	60
4.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	61
4.2 OBJETIVO GENERAL.....	61
4.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	61
4.4 MARCO METODOLÓGICO.....	61
4.4.1 ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO.....	61
4.4.2 FUENTES DE DATOS.....	61
4.4.3 MUESTRA.....	62
4.4.4 PROCEDIMIENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	63
4.4.5 PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS DE DATOS.....	64
5 RESULTADOS	66
5.1 MARCO ORGANIZACIONAL.....	66
5.1.1 Visión Digital Transformadora.....	67
5.1.2 Gobernanza Digital.....	69
5.1.3 Compromiso Digital.....	72

5.1.4	Hoja de Ruta.....	76
5.2	HABILITADORES DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL.....	78
5.2.1	Experiencia Usuaría	78
5.2.2	Procesos Operativos	83
5.2.3	Modelo de Negocio.....	88
5.2.4	Capacidades Digitales.....	92
6	RECOMENDACIONES	96
6.1	RECOMENDACIONES PARA EL MARCO ORGANIZACIONAL	96
6.1.1	Visión Digital Transformadora.....	96
6.1.2	Gobernanza Digital.....	97
6.1.3	Compromiso Digital	99
6.1.4	Hoja de Ruta.....	100
6.2	RECOMENDACIONES PARA LOS ELEMENTOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL 101	
6.2.1	Experiencia Usuaría	101
6.2.2	Procesos Operativos	103
6.2.3	Modelo de Negocio.....	104
6.2.4	Capacidades Digitales.....	105
7	CONCLUSIONES	107
8	BIBLIOGRAFÍA	119

ÍNDICE DE DIAGRAMAS

Diagrama 1 Clasificación de actores y relaciones en el gobierno electrónico	9
Diagrama 2 Elementos que conforman el concepto de gobierno digital	11
Diagrama 3 Integración de dominios cognitivos necesarios para el Gobierno Digital	12
Diagrama 4 Distribución geográfica del índice desarrollo de gobierno electrónico	13
Diagrama 5 Número de países según resultados de índice de desarrollo de gobierno electrónico	14
Diagrama 6 Países con índice de desarrollo gobierno digital más alto en el mundo	15
Diagrama 7 Evolución gobierno análogo al gobierno digital	16
Diagrama 8 Estrategia digital del sector público	19
Diagrama 9 Dimensiones de la transformación digital en el sector público, según OCDE.....	20
Diagrama 10 Prioridad líneas de trabajo para transformación digital del sector público - Países seleccionados de la OCDE	22
Diagrama 11 Ecosistema de modernización del Estado de Chile.....	26
Diagrama 12 Macrotemas y ejes de acción de la agenda de modernización del Estado	27
Diagrama 13 Mapa causal de las problemáticas que afectan a la Dirección del Trabajo - Año 2015	40
Diagrama 14 Modelo MIT Transformación Digital	47
Diagrama 15 Marco organizacional para la implementación del Modelo MIT Transformación Digital.....	48
Diagrama 16 Activos estratégicos de una organización para la implementación del Modelo MIT Transformación Digital	50
Diagrama 17 Inversión digital de una organización para la implementación del Modelo MIT Transformación Digital	51
Diagrama 18 Pilares y elementos para la transformación digital	52
Diagrama 19 Pilares y elementos para la transformación digital	52
Diagrama 20 Pilares experiencia usuario del modelo MIT de transformación digital	54
Diagrama 21 Pilares procesos operativos del modelo MIT de transformación digital	55
Diagrama 22 Pilares modelo de gestión del modelo MIT de transformación digital	56
Diagrama 23 Pilares capacidades digitales del modelo MIT de transformación digital	58
Diagrama 24 Operacionalización de las preguntas de investigación	60
Diagrama 25 Procedimiento de recolección de datos	64
Diagrama 26 Recomendaciones de Política Pública relacionada con al Ley N°21.180 de Transformación Digital del Estado.....	114

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Medidas del Instructivo Presidencial de Transformación Digital	25
Ilustración 2 Etapas de implementación de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado	28
Ilustración 3 Grupos para la implementación gradual de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado	28
Ilustración 4 Herramientas de uso compartido para la implementación gradual de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado	30
Ilustración 5 Esquema de implementación institucional gradual de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado	30
Ilustración 6 Esquema de implementación institucional gradual modificado de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado	32
Ilustración 7 Institucionalidad de modernización - Periodo 2022-2026	34
Ilustración 8 Iniciativas transversales de la Agenda de Modernización - Periodo 2022-2026	35
Ilustración 9 Iniciativas intersectoriales de la Agenda de Modernización - Periodo 2022 - 2026	36
Ilustración 10 Modelos de transformación digital en estudio	42
Ilustración 11 Pilares claves del Modelo de transformación digital de la Organización de Naciones Unidas	43
Ilustración 12 Modelo resumido de Transformación Digital OCDE	45
Ilustración 13 Home del Portal MIDT	81
Ilustración 14 Ciclo de vida laboral	85
Ilustración 15 Hoja de ruta de diseño integrado de atención de la Dirección del Trabajo, periodo 2018-2020	89
Ilustración 16 Modelo de atención Dirección del Trabajo	93

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Digitalización: innovación tecnológica, adopción e impacto.....	17
Tabla 2 Las seis dimensiones del marco de gobierno digital de la OCDE.....	21
Tabla 3 Focos a resolver con el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo – Año 2015.....	39
Tabla 4 Caracterización de los entrevistados	63
Tabla 5 Hallazgos en el marco organizacional: visión digital transformadora - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.	68
Tabla 6 Hallazgos en el marco organizacional: gobernanza - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.	71
Tabla 7 Hallazgos en el marco organizacional: compromiso digital - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.	74
Tabla 8 Hallazgos en el marco organizacional: hoja de ruta - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.....	76
Tabla 9 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Experiencia Usuaría - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.....	82
Tabla 10 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Procesos Operativos - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.	86
Tabla 11 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Modelo de Negocio - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.	90
Tabla 12 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Capacidades Digitales - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.	94
Tabla 13 Recomendaciones para Visión Digital Transformadora	96
Tabla 14 Recomendaciones para Gobernanza Digital	98
Tabla 15 Recomendaciones para Compromiso Digital	99
Tabla 16 Recomendaciones para Hoja de Ruta	100
Tabla 17 Recomendaciones para Experiencia Usuaría	102
Tabla 18 Recomendaciones para Procesos Operativos	103
Tabla 19 Recomendaciones para Modelo de Negocio	104
Tabla 20 Recomendaciones para Capacidades Digitales	106

1. INTRODUCCIÓN

El avance tecnológico acelerado del último tiempo ha sido un aporte importante para el desarrollo de una nueva sociedad, lo que genera una transformación completa en la forma de interactuar de los unos con los otros respecto a los servicios que consumimos. Actualmente la sociedad está inmersa en un contexto que va evolucionando hacia lo digital, donde la ciudadanía tiene nuevas formas de manifestarse y ejercer sus derechos, asimismo, establece diferentes maneras de generar redes de contacto, efectuar compras y ventas, ejecutar trámites, incluso de educarse (Ford, 2019), dando paso a la cultura de la inmediatez de todos quienes interactúan a través de medios digitales. Esa nueva forma de interacción de la ciudadanía se ha visto incrementada cada vez que evoluciona la oferta digital, lo que además implica la incorporación de nuevos conceptos, tales como, digitalización, seguridad de datos, privacidad, entre otros. Dado lo anterior, se visualiza un cambio radical del comportamiento entre distintas generaciones respecto a las expectativas que se tienen respecto a los servicios que se consumen, lo que conlleva a un proceso acelerado hacia la adaptación al cambio (Katz, El ecosistema en la economía digital, CEPAL, 2015).

Así pues, el tener una ciudadanía que transforma su rol de pasivo a activo, se relaciona con los recursos tecnológicos disponibles, ya que son éstas, las herramientas que han permitido empoderar a los ciudadanos, proporcionando nuevas formas de expresar ideas. Por otra parte, estos avances permiten generar redes para coordinarse en un ámbito geográfico muy disímil, dando paso a un colectivo que hoy puede ser parte de asuntos públicos en instancias distintas a los procesos eleccionarios, ejerciendo así, un mayor control sobre las decisiones y su respectiva implementación, lo que implica un mayor énfasis en la transparencia y rendimiento de cuentas en todo ámbito. Estos factores han hecho que la ciudadanía esté más conectada e involucrada, porque hoy el conocimiento se ha democratizado cada vez más, gracias a un acceso rápido con plataformas basadas en redes. Esto permite que el ciudadano ya no consuma los discursos de sólo un actor, sino que tiene la posibilidad de escuchar distintas opiniones y reflexiones que van abriendo el mundo hacia una sociedad del conocimiento mucho más madura que hace algunos años. De esta forma, estas lógicas hacen que hoy tengamos otro tipo de ciudadano, capaz de producir su propia información, tomando un papel más activo y alcanzando la movilización a grandes escalas si es que así lo requieren (Ramió, 2018).

En efecto, esta dinámica de comportamiento afecta tanto al mundo público como el privado. En este escenario, es dable destacar que el Estado tiene un importante rol, dado que la sociedad está muy vinculada al comportamiento del sector público, debido a las labores insustituibles que de éste dependen, especialmente por la responsabilidad que tiene sobre el bienestar común (BID, 2016). Este dinamismo donde confluye la política social con el contexto tecnológico mundial requiere que la administración pública se adapte rápidamente, debido a que todos los actores que se relacionan con el Estado clamarán cada vez con mayor fuerza por servicios de mejor calidad, además de mayor oportunidad en su atención, exigiendo un modelo proactivo y centrado en el usuario, rompiendo paradigmas arraigados en el tiempo, en el cual la costumbre era tener una

relación unidireccional y burocrática frente a un ciudadano pasivo, muy distinto a los usuarios con el que hoy se relaciona el sector público (Ramió, 2018).

En concreto, la integración de este nuevo ciudadano forzará al Estado a desplegarse con mayor eficacia y eficiencia en la resolución de sus tareas, las cuales serán cada vez más complejas. En ese sentido, el usar tecnología adecuada, es una base importante para facilitar la interacción a nivel transaccional para la provisión de servicios o productos, a nivel de acceso a datos con el fin de transparentar el quehacer estatal y a nivel de participación, con el cual se optimiza la comunicación bidireccional, recogiendo y respondiendo de mejor forma a las demandas planteadas. El abordar estos tres niveles, apalancados con procesos optimizados y nuevas tecnologías, permitirá que el Estado reduzca brechas de tiempo, aumente su calidad de servicio y aporte de alguna forma a la reconstrucción de la confianza ciudadana (Comisión de modernización del Estado, 2017).

Por consiguiente, así como debe evolucionar la relación del sector público con los ciudadanos a través de la entrega de servicios digitales, es dable señalar que la revolución tecnológica en el Estado no se puede acotar sólo a esta dimensión, ya que la transformación digital también conlleva un movimiento interno, especialmente en el ámbito organizacional, lo cual requiere modificaciones importantes en el Estado. Desde este punto de vista, aun cuando los cambios internos del sector público no se puedan llevar a cabo tan fácilmente, éste no se puede quedar a un lado de la llamada revolución tecnológica, especialmente porque el sector privado irá flexibilizando sus organizaciones para adaptarse con mayor facilidad y rapidez a los desafíos de la transformación digital, lo que podría provocar dejar atrás a una administración cada vez más retrógrada, adaptándose de manera improvisada según lo que determinen las organizaciones que se adelantaron en el camino de la revolución digital (Ramió, 2018).

En efecto, las consecuencias de que el mundo público no avance a la par de la revolución tecnológica puede ser nefasto para los ciudadanos y para el mismo Estado, debido a que más temprano que tarde existirá la necesidad imperiosa de integrarse para llegar a tiempo a las necesidades exigidas por las personas, por el sector privado e incluso el mismo sector público ante los constantes requerimientos entre instituciones, la necesidad de optimizar los recursos fiscales para maximizar el impacto social o por emergencias a las cuales sólo se pueda acudir por vías digitales. El llegar tarde a esta transformación implica que, para alcanzar el nivel tecnológico del mundo privado, el sector público deberá someterse a la experiencia y valores monetarios que estos imponen (Ramió, 2018), sólo porque no se tuvo una visión estratégica proactiva para la gestión del cambio, entendiendo que el camino de transformación es un proceso lento que necesita otra mirada en las bases, especialmente en la arquitectura organizacional, la cual debe ser capaz de afrontar los nuevos desafíos.

Por otra parte, la literatura complementa el punto anterior abordando la importancia que tiene el convencimiento del liderazgo directivo en la gestión del cambio organizacional, ya que es clave para facilitar el proceso (Waissbluth, 2008), sin esto las reformas requeridas, sólo serán reformas menores que no permitirán alcanzar el nivel deseado. En consecuencia, existe la urgencia de no replicar sistemas internos engorrosos y poco

eficientes, lo que obliga a hacer un esfuerzo por modernizar las estructuras y proveer servicios a través de integración horizontal entre Instituciones, lo que permitirá crear un camino que eleve la importancia de la inteligencia institucional para la toma de decisiones, lo que conlleva aprovechar el contexto tecnológico para renovar la capacidad técnica y organizacional de la administración pública.

Ahora bien, en el caso de Chile es importante recorrer la historia más cercana sobre la modernización del Estado, especialmente en el ámbito de digitalización, destacando las acciones que se llevaron a cabo para que el año 2010 se lograra la incorporación de Chile a la OCDE, hito clave para la generación de políticas públicas que fueron abriendo camino a la realidad que hoy vivimos. A la vez, este hito se convirtió en un gran desafío para nuestro País, debido a que Chile se encontraba en un nivel inferior al resto de los países pertenecientes a la OCDE, especialmente en lo que se refiere a calidad de la gestión pública (Saez, 2010). Con el fin de revertir esta tendencia, el concepto de gobierno electrónico se fue transformando en una línea de trabajo importante para el Estado, por lo que se comenzó a concretar una serie de cambios que exigían evolucionar en la forma que estaban soportados los procesos administrativos, con el fin de tener la capacidad suficiente para reportar rápidamente en temas como transparencia, probidad, alta dirección pública, reforma tributaria, entre otros (Comisión Modernización del Estado, 2017). Es así, como el ámbito de la digitalización se transforma en un medio para movilizar al sector público de manera más ágil y efectiva en su actuar, especialmente en lo que se refiere a la relación con el ciudadano. En estas circunstancias, las razones para promover una agenda de modernización del Estado chileno eran aún más relevantes, lo que permitió que estos lineamientos se fueran reforzando en el tiempo, desde la institucionalización hasta las distintas estrategias que hoy se han llevado cabo, especialmente en el marco jurídico que ha evolucionado para ir dando soporte a las acciones que se deben realizar.

Dado lo anterior, la evolución ha llegado a tal punto que en Chile, el 11 de noviembre del año 2019 se promulga en la Ley N°21.680 de Transformación Digital del Estado (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019), por lo que el aparato público comenzará a mediados del año 2021 con el proceso de implementación de esta política, provocando una tensión interna importante que abrirá paso a nuevas metodologías de trabajo de los funcionarios públicos, siendo estos últimos los llamados a generar los mayores cambios. En definitiva, en esta etapa del proceso de transformación digital, será clave cumplir con factores organizacionales esenciales para una buena implementación, ya que la inversión en infraestructura tecnológica (Barros, 2018) no será de mucha utilidad, si esto no es apalancado por una gobernanza fuerte, con lineamientos claros hacia la evolución de una nueva forma de trabajo, más ágil, colaborativa, con un foco fuerte en la gestión de personas, la cual debe tener las facilidades para la atracción y retención de talentos, capacitación coherente con los objetivos, gestión del conocimiento, entre otros, ya que ahí está la verdadera inversión que debe derribar las barreras de los procesos ralentizados que hoy existen en el aparato público. Junto con esto, la implementación de esta nueva forma de gestionar el aparato público apalancado en tecnologías permitirá ampliar la mirada hacia el uso de los datos para la toma de decisiones, interoperabilidad, optimización de procesos y creación de espacios de innovación.

Asimismo, ante los desafíos planteados para el sector público, en este nuevo escenario rodeado de cambios vertiginosos, es preciso sincerar que los procesos transformacionales tienen limitaciones distintas y más complejas a las que puede tener el sector privado, dando más razones para abordar los factores organizacionales que impactan mayormente en el desarrollo de un proceso de cambio con el fin de tener altas tasas de éxito, ya que de esto dependerá el resultado de implementación de esta política (Waissbluth, 2008). De ahí la importancia de una visión a largo plazo, ya que ésta se torna cada vez más significativa al estar directamente relacionado con el desarrollo de las habilidades de la organización en su conjunto para adaptarse a los cambios, teniendo en cuenta que hoy coexisten dos tipos de organizaciones, algunas donde los paradigmas burocráticos y el exceso apego al cumplimiento normativo o a las normas autoimpuestas en el tiempo, en algunos casos, pueden ser razones más válidas que la entrega de valor público a las acciones que se generen y a la vez existen organizaciones donde se destacan características como la innovación, flexibilidad, confianza colectiva y la construcción de un capital social entre los mismos funcionarios, lo que impacta en una mejor relación con la ciudadanía, ya que el foco está centrado en el usuario y en aportar valor público (Waissbluth, 2008).

En definitiva, se debe asegurar que la implementación de la política de transformación digital agregue valor a la ciudadanía a través del quehacer de las instituciones y la optimización de la arquitectura organizacional de éstas, lo que implica que el proceso de implementación debe ser tratado cuidadosamente, teniendo en cuenta las variables actuales que vive el País, con un mayor énfasis en la escucha del colectivo ciudadano (Barros, Políticas digitales y protestas, 2019), incorporando el concepto de co-creación como aspecto clave para que la consecución del diseño tenga un factor de éxito en el proceso de implementación de cara a los usuarios y a quienes componen el aparato público, lo cual es clave para concretar cualquier iniciativa de este tipo y así dar muestras de mejora con miras hacia la construcción de una nueva relación con los ciudadanos (Ramíó, 2018), a través de organizaciones públicas adaptativas, pensantes y ágiles en la toma de decisiones (Waissbluth, Sistemas complejos y gestión pública, 2008).

2. ANTECEDENTES

2.1 UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LA CIUDADANÍA, APALANCADA POR LA TECNOLOGÍA

Ante cualquier proceso de transformación es necesario estar en conocimiento del porqué se requirió llegar a vivir este proceso, el cual no es cómodo para persona alguna y menos para sectores que han vivido por tanto tiempo aletargados. Puede ser compleja la pregunta, en muchos casos es posible que esta pregunta nunca exista y se comience a vivir el proceso de transformación sin saber cómo ni cuándo empezó. Lo que sí es claro es que los cambios llegan para quedarse y se debe estar muy atentos a cuáles son las señales que se van presentando para saber cómo afrontarlas de mejor forma, especialmente si se habla del Estado, ya que sus acciones repercuten fuertemente a distintos actores, en especial a la ciudadanía, debido a que es el llamado a satisfacer los intereses colectivos, además de estar al servicio de todos quienes lo requieren.

Uno de los pilares fundamentales que requiere un país para llevar con éxito un proceso transformacional, es la confianza a todo nivel, incluyendo el nivel de confianza de la ciudadanía hacia las instituciones (OCDE, 2018), ya que esto provee una mejor generación e implementación de reformas. Es aquí donde la tecnología comienza a internarse como una herramienta interesante que puede aportar en un mejor desempeño de los gobiernos en este desafío. Según distintos estudios, muestran que las variables que influyen en el nivel de confianza son: aprobación del liderazgo, la apertura del gobierno, la calidad de los servicios y la equidad percibida (CEPAL, 2019). Dado estos antecedentes, el desafío hoy en día es cómo dar un giro en el actuar de las instituciones, generando una nueva interacción entre el Estado, los ciudadanos, lo que también incluye al mercado, por lo que es necesario promover sinergias y poner por delante las demandas y el bienestar de los ciudadanos. Para concretar este objetivo, es primordial poner foco en las principales fuentes de descontento de la sociedad civil, lo que se traduce en la esperanza de mayores ingresos y oportunidades laborales, y a la vez, que las instituciones públicas ofrezcan mejores servicios y ejecuten sus funciones de manera eficiente, confiable e innovadora (OCDE, 2018).

Cuando se habla de la entrega de mejores servicios por parte del Estado, el planteamiento de fondo es solucionar problemas colectivos de manera eficiente, siendo un objetivo relevante a la hora de implementar los innumerables diseños que andan dando vueltas por las Instituciones públicas, por lo que el Estado requiere herramientas que permitan facilitar el avance hacia la solución de estos problemas. Una de estas herramientas es el apalancamiento tecnológico de los procesos institucionales, no sólo tecnologizando procesos burocráticos, sino que, generando valor público a través de ellos, los cuales al ser usados como corresponde pueden provocar un quiebre positivo en la garantía de integridad y transparencia de cara a la ciudadanía (Ramíó, 2018). Algunos ejemplos de aquello, son las estrategias de gobierno abierto, digitalización de trámites, minería de datos u otros similares, Asimismo, la estrategia que puede

proporcionar un gobierno con orientación a los usuarios, que además esté apalancado por tecnologías, debería tender a proporcionar una mejor oferta de servicios, tanto en calidad como eficiencia, pero, además, el cambio cultural que esto provoca tiende a preparar a las Instituciones a anticiparse y adaptarse a transformaciones en un contexto global donde el cambio es rápido y vertiginoso. Desde ahí que proviene la insistencia en como las Instituciones deben reconvertirse para garantizar el cumplimiento de sus funciones a cabalidad, especialmente en este contexto de modernización (OCDE, 2018).

Por consiguiente, el desafío está en cómo se concreta la implementación de esta modalidad de servicios a través del uso de las tecnologías de la información, siendo en efecto, la etapa más compleja (Ramíó, 2018). Desde ese punto de vista, nacen de manera espontánea las interrogantes, sobre la preparación del sector público para llevar a cabo un proceso de implementación, donde las capacidades institucionales se ven enfrentadas a grandes retos, llevando años de rediseños aislados, pero en constante avance con diversos intentos de modernización. Así pues, surge la imperiosa necesidad de lograr una mixtura donde los gobiernos tengan brazos burocráticos que piensen e implementen procedimientos eficaces, pero que sean capaces de adaptarse rápidamente a los cambios para una mejor prestación de servicios (OCDE, 2018), lo cual hoy debe ser a través de procesos tecnologizados y modernos, contribuyendo a la integración de los procesos del Estado y por ende a disminuir el costo operativo que esto implica.

Hoy en día, la administración pública tiene el deber de innovar y dar cabida a las exigencias de los usuarios, por lo que el desarrollo de las capacidades instaladas es sine qua non, por ser una condición necesaria para usar de manera eficiente las tecnologías disponibles hoy en el mercado, pero además dando la prioridad necesaria a la hora de repensar el funcionamiento institucional, ya que es imprescindible que la cultura hoy existente permita correr un poco las fronteras para que se puedan llevar a cabo cambios a través de la experimentación y la colaboración con la sociedad civil, lo cual implica que los gobiernos no pueden estar todo el tiempo reaccionando, sino que también deben practicar la visión proactiva para que al momento de actuar tengan las herramientas y la capacidad operativa suficiente para resolver rápido y a un menor costo. En consecuencia, esta forma de proceder traerá de la mano servicios más accesibles, eficaces, eficientes y fáciles de usar, impactando en la recuperación de la confianza de los ciudadanos (CEPAL, 2019).

Por lo demás, para lograr cumplir con los objetivos antes propuestos, el Estado debe dar una nueva visión al trabajo público, integrando nuevas competencias a la dotación de funcionarios ya existentes y a la vez incorporando nuevos perfiles con profesiones que se ajusten a las necesidades de los requerimientos tecnológicos que hoy se requieren. Las nuevas competencias deben ir orientadas a la digitalización, innovación y ciencia de datos, pero también se deben instalar competencias orientadas hacia las llamadas "habilidades blandas", las cuales permiten integrar el trabajo colaborativo e intersectorial, dando una mirada más amplia y de valor público a las problemáticas que se enfrentan, lo que implica tener soluciones más integrales, ofertando nuevas propuestas para la prestación de servicios, permitiendo satisfacer exitosamente las necesidades exigidas

por toda la ciudadanía. En efecto, esta transformación tiene un impacto directo en los distintos niveles de la administración pública, desde lo estratégico hasta lo operativo, lo cual implica un cambio hacia una estrategia distinta, que exige nuevas formas de colaboración y compromiso, nuevas competencias y modelos de rendición de cuentas para el sector público. (Comisión de modernización del Estado, 2017)

En paralelo, la sociedad civil también debe tomar otro rol, debido a la evolución del contexto tecnológico, económico y social. Cada vez tenemos más ciudadanos que emiten sus opiniones a través de plataformas sociales y acceden a una importante cantidad de información, siendo cada vez más complejo discriminar sobre la veracidad de lo que está disponible. Es por esto, que la preparación de la ciudadanía también se vuelve un pilar fundamental en este proceso de cambio, ya que implica otras responsabilidades, conocimientos y formas de participación en un mundo global y tecnologizado. Hoy el concepto de ciudadanía avanza hacia una sociedad civil activa, educada y participativa que debe ser consciente de su capacidad para influir sobre los asuntos que le importa y acontece, pero que además puede ser capaz de evaluar la efectividad de las acciones implementadas por el Estado (Ramírez-Alujas, 2011). Esta evolución del ciudadano permite garantizar que las políticas públicas estén diseñadas y ajustadas a las verdaderas necesidades, por lo que, si se hace bien, en un futuro se verá reflejado en la optimización del gasto presupuestario (Contreras Guzmán, Aceituno Silva, & Tapia Zúñiga, 2017) y en el bienestar ciudadano.

De esta manera, la tecnología no sólo aporta como un facilitador de la gestión del conocimiento entre personas, sino que también permite ofrecer herramientas que sirven como plataformas que pueden aportar en el afinamiento de las relaciones sociales, políticas y públicas entre los distintos actores de una sociedad, convirtiéndose en una base para la formación de gobiernos más abiertos, a través de elementos como: transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta (Ramírez-Alujas, 2011). En este sentido, la transparencia en sus distintos niveles permite empoderar y activar a la ciudadanía para el resguardo de sus intereses, siendo un valor fundamental en las democracias modernas, lo cual no funciona sin ciudadanos informados, que formen una cantidad numerosa y que además sean activos (Dahl, 2002). Por otra parte, es importante el nivel de acceso que tienen los distintos tipos de usuarios a la administración pública, debiendo tener accesibilidad en cualquier momento y lugar, facilitando a los ciudadanos de la información demandada a los servicios públicos, por último, la capacidad de respuesta que tiene el Gobierno y administración pública a las demandas, ideas y requerimientos que presenta la ciudadanía (Contreras Guzmán, Aceituno Silva, & Tapia Zúñiga, 2017).

En resumen, cuando analizamos la relación entre los siguientes temas: evolución del contexto económico, político y social, el creciente empoderamiento y participación ciudadana, los bajos niveles de confianza existentes, el avance acelerado de la tecnología, englobados en la imperiosa necesidad de generar valor público, es claro que no se puede hablar de ellos en líneas paralelas, sino que al contrario, todos estos conceptos se transforman en algo sistémico, con dependencias entre unos y otros, lo que

va más allá de la mera digitalización, sino que de una nueva forma de relacionarnos entre todos los actores que componen un todo. Es vital repensar la forma de concebir esta nueva relación entre el Estado y la ciudadanía, transformando la visión estratégica y operativa a una dinámica más interactiva, vinculando redes a nivel intersectorial, obligando a modificar radicalmente los modelos de gestión y cultura organizativa (Ramírez-Alujas, 2011). Sólo esta mirada integrada permitirá avanzar hacia la verdadera generación de valor público.

2.2 EVOLUCIÓN HACIA EL GOBIERNO DIGITAL

A finales de los años ochenta, el ecosistema tecnológico comenzó a expandirse a nivel mundial y la administración pública no se vio exenta de recibir el impacto de las tecnologías para mejorar los procesos internos. Para que sucediera esto, hubo mucha influencia según el contexto de la época, lo que ayudó a integrar modalidades de trabajo muy distintas a las utilizadas hasta ese momento. En este sentido, es preciso recordar que, en la década de los 80 y 90, la realidad mundial mostraba como la democracia comenzaba a irrumpir en los distintos gobiernos, siendo esto promovido por la organización ciudadana, es por ello por lo que las nuevas administraciones públicas se vieron enfrentadas a demandas importantes de la sociedad civil. Esta presión reveló la deficiencia existente en las capacidades institucionales y la necesidad de responder en tiempo y forma a todos los usuarios. A la vez, comienza la explosión tecnológica con dispositivos que venían a facilitar el trabajo de oficina, por último, también influye la aparición de nuevos modelos de gestión pública, distintos al bien conocido modelo burocrático, lo cual también exige otras modalidades de intervención, debiendo potenciar la interacción entre el sector público y los actores sociales, políticos y económicos (Massal & Sandoval, 2010).

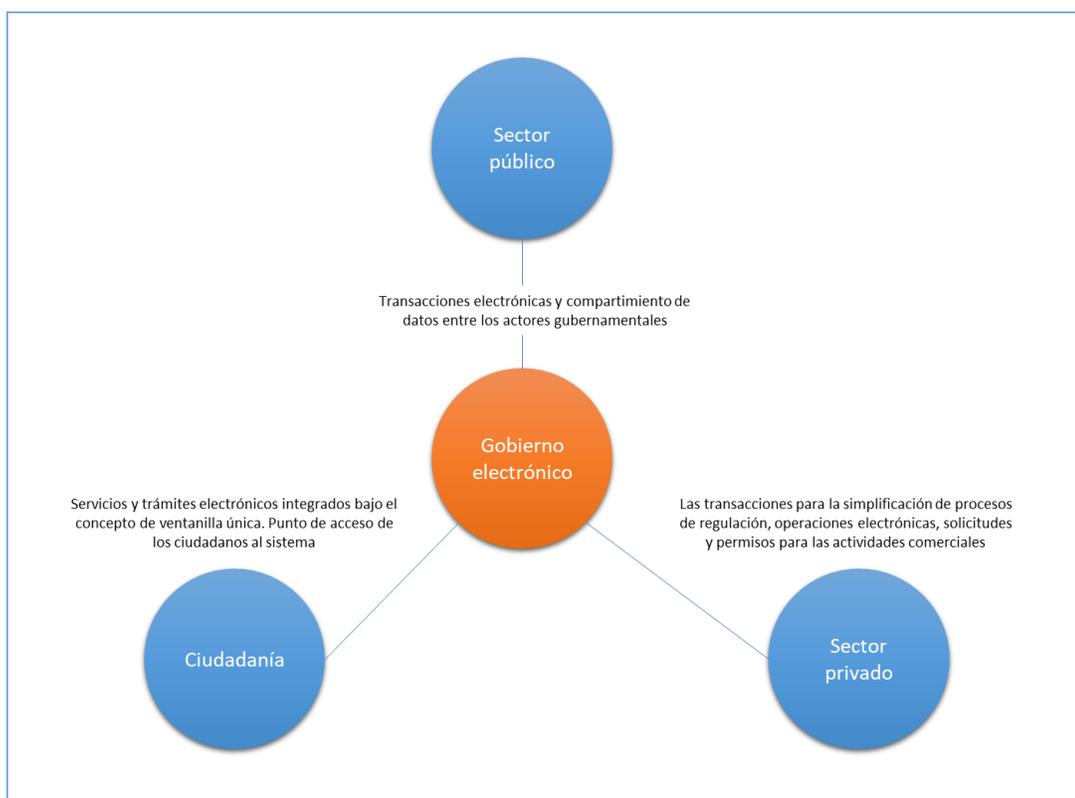
Varias décadas después, se puede ver como a partir de la realidad descrita, han ido evolucionando los conceptos donde intervienen las tecnologías en el aparato estatal, dando cuenta incluso que los objetivos han ido cambiando. Un ejemplo de aquello es la noción de gobierno electrónico y gobierno digital, donde todos tienen en común el uso de las tecnologías de la información, además de la disposición de los servicios que se proveen a través de plataformas no presenciales. Sin embargo, al explorar en cada uno de estos conceptos, es posible ver las diferencias que conllevan, como se fueron integrando las lecciones aprendidas y lo que fue contribuyendo a generar un concepto más amplio y que genere mayor conocimiento sobre la búsqueda de un mejor aparato público.

Respecto al concepto de gobierno electrónico, es posible encontrar diferentes definiciones, según la OCDE, es “el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno”. Asimismo, el banco mundial define al gobierno electrónico como “el uso de tecnologías de información por parte de las agencias gubernamentales que tienen la

habilidad de transformar las relaciones entre los ciudadanos, los negocios y otros brazos del gobierno”, por otra parte la CEPAL hace mención que el gobierno electrónico no consiste en automatizar todos los procedimientos que hoy se hacen manualmente, sino que “se trata de determinar si es necesario agregar, eliminar o reformular los procesos en base a los lineamientos que tenga la planificación estratégica de la organización”. Por último, otra definición importante de rescatar es “el uso de las tecnologías de la información y comunicación para proveer servicios gubernamentales independientes del tiempo, distancia y complejidad organizacional (Naser & Concha, 2011).

A partir de la revisión bibliográfica, se puede visualizar que, del concepto de gobierno electrónico, se desprende la interacción de actores vinculados al mismo sector público, al sector privado y con la ciudadanía (Massal & Sandoval, 2010), acotando la interacción a una relación electrónica entre unos y otros. El modelo representado en el diagrama 1, muestra de buena forma el concepto de gobierno electrónico que se llevó a cabo a finales de la década del 90, ya que el foco fue puesto en el apalancamiento tecnológico como solución para una mejor interacción entre los actores y el gobierno, sin enfocarse en la cultura de la sociedad civil y los funcionarios del aparato público, por lo que no hubo estrategias asociadas a una nueva forma de evolucionar la cultura organizacional de las administraciones públicas.

Diagrama 1 Clasificación de actores y relaciones en el gobierno electrónico



Fuente: Massal, J., & Sandoval, C. G. (2010). Gobierno electrónico: Estado, ciudadanía y democracia en internet. *Análisis Político*, 3-25.

La propuesta del gobierno electrónico, según los actores identificados, era proponer un plan para alcanzar las tendencias que se estaban llevando a cabo en el sector privado, levantando así una estrategia con tres grandes lineamientos: Mejorar la calidad de los servicios proporcionados por el Estado; Eficiencia económica, reduciendo así los costos a partir del aumento de eficiencia en los procesos; Por último, la búsqueda del desarrollo cultural, social y económico (Alfaro, Bustos, González, & Loroño, 2005). Estos lineamientos, posicionaron al gobierno electrónico como un medio para cumplir con los objetivos antes mencionados, debido a las características que de por sí tienen los productos apalancados con tecnología, ya que facilitan la comunicación, son rápidos, facilitan el desempeño diario y permiten analizar la información entregada de manera más fácil que los procesos soportados en papel.

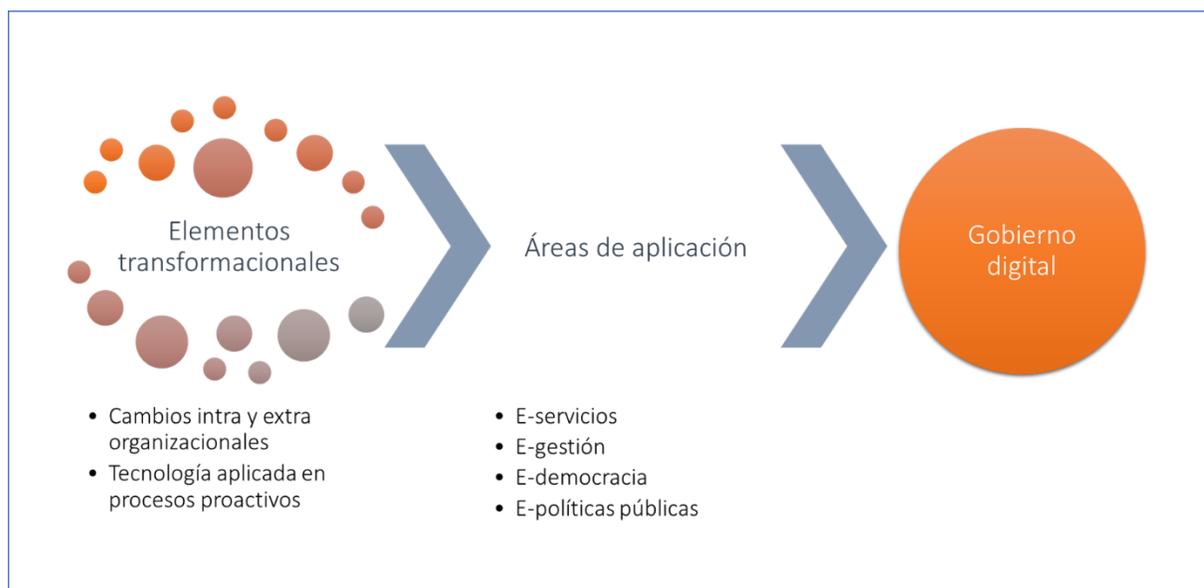
Otro concepto que se fue introduciendo en paralelo al gobierno electrónico como una evolución de este mismo, fue el de gobierno digital, el cual ya comienza a integrar el acercamiento del Estado a los ciudadanos, incentivando la participación ciudadana con el fin de crear valor público, pero no sólo desde la creación de servicios digitales de manera unidireccional, sino que integrando la co-creación como un valor fundamental para hacer de los servicios una mejor experiencia para los usuarios, porque se desprende que los únicos que pueden ver el verdadero valor público son los mismos ciudadanos. Junto con esto, se comienza a discutir la importancia de las normas y regulaciones, con mayor estructura y una visión mucho más amplia que la definición anterior de gobierno electrónico. Asimismo, en esta etapa, el gobierno digital ya se posiciona como una herramienta no sólo de soporte, sino que un aporte para dar mayor capacidad a la limitada dotación pública (Naser & Concha, 2011). En paralelo, el foco no está dado sólo en las tecnologías a través de la tramitación electrónica, sino que está mirada desde un punto de vista más global, preocupándose de la capacidad técnica hacia dentro de las organizaciones, pero también desde la facilidad y acceso real que puedan tener los usuarios.

En consecuencia, al mirar de manera integral y sistémica el concepto de gobierno digital, se comienzan a vislumbrar elementos de transformación en el proceso que hay detrás, ya que, de alguna u otra forma, la digitalización mueve las barreras organizacionales, comienza a mostrar las líneas de integración entre los distintos sectores públicos, a la vez, integra objetivos para mejorar la efectividad administrativa, promover valores y mecanismos democráticos. Para lograr aquello, es necesario una evolución en la distribución de poderes dentro de una institución, pero también en la relación con otros organismos gubernamentales, con el fin de encontrar puntos comunes, lo que requiere cambios en el ámbito organizacional, sumando a eso el principio de coordinación para lograr metas establecidas de cooperación. Ante esto, el escenario es complejo estando inserto en el aparato público, que de por sí, son instituciones verticales y jerarquizadas, es por esto por lo que el desarrollo hacia niveles significativos de confianza y colaboración, son claves para avanzar en este ámbito (Luna Reyes, Gil García, & Sandoval Almazán, 2015). Junto a esto, otro elemento no menor es la nueva relación del sector público con la tecnología, la cual debe ser vista como un aliado para cumplir con lo mencionado en este párrafo. En resumen, se puede esquematizar el alcance de la

evolución del concepto de gobierno digital en la integración de elementos enmarcadas en el nuevo contexto de la digitalización.

Asimismo, a través de los elementos transformadores, el gobierno digital identifica áreas de aplicación que van más allá de la mera digitalización (Luna Reyes, Gil García, & Sandoval Almazán, 2015), una de estas áreas son los servicios electrónicos que puede ofertar el Estado a través de sus plataformas, los que incluso pueden adelantarse a la solicitud de los mismos ciudadanos a través de acciones proactivas derivadas del análisis de información a nivel institucional o intersectorial, esto se visualiza en el Diagrama 2. Por otra parte, el uso de la tecnología también puede ser aplicada en los procesos internos de las organizaciones, ya que hoy la administración pública sigue trabajando con sistemas de selección y de evaluación de personal arcaicos, lo mismo para el soporte de los procesos operativos. Ante esta realidad, la innovación tecnológica a los procesos internos es una estrategia que se debe abordar desde el gobierno digital para la eficiencia interna y por ende para cualquier implementación exitosa de cualquier reforma gubernamental (Ramió, 2018). Una tercera área es la democracia digital, lo cual está vinculado a dar forma al empoderamiento de la ciudadanía a través de la participación a través de plataformas digitales, contribuyendo a dar forma a las agendas políticas, puede orientar a las iniciativas gubernamentales y permite a los ciudadanos proclamar su opinión frente a sucesos según sus intereses. (Ford, 2019), por último, desde las políticas públicas, a través de la creación de un marco legal y regulatorio que facilite las iniciativas de gobierno digital.

Diagrama 2 Elementos que conforman el concepto de gobierno digital



Fuente: Elaboración propia basada en Luna Reyes, L., Gil García, J., & Sandoval Almazán, R. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. México DF: Geminis editores.

Ahora bien, en el ámbito del gobierno digital, el uso de las tecnologías posee un carisma distinto al de gobierno electrónico, ya que, si bien siempre es un medio para apalancar los procesos institucionales, hoy es necesario integrar los conocimientos que se deben dominar en el ámbito público para potenciar de manera adecuada el uso de éstas (Luna Reyes, Gil García, & Sandoval Almazán, 2015). En el Diagrama 3 se pueden visualizar los dominios cognitivos que deben ser abordados para el Gobierno Digital, estos son: dominio técnico, en cuanto a la necesidad de tener profesionales en los distintos niveles jerárquicos con los conocimientos necesarios para valorar y abordar las herramientas tecnológicas de la mejor forma posible para la construcción y mejora de las plataformas institucionales, en el uso de los datos que se consiguen a través de los sistemas y en la articulación de todo el ecosistema tecnológico disponible, en segundo lugar, se debe manejar el dominio sobre las organizaciones públicas, siendo clave en la etapa de priorización, diseño e implementación de proyectos de digitalización. Hoy, el uso de tecnología en los servicios públicos debe ser complementado con el conocimiento de la normativa organizacional, presupuestaria y administrativa, debido a que el aparato público convive con modelos de gestión híbridos, donde la burocracia está arraigada en los procesos administrativos con los cuales se deben seguir en todo el proceso del proyecto (Ramíó, 2018) y por último el dominio de las políticas públicas que se deben implementar, lo cual le da sentido al uso de las tecnologías en los procesos institucionales buscando el bienestar de la ciudadanía. La integración de estos dominios de conocimiento es lo que resulta complejo, dado que la tecnología avanza de manera acelerada, mientras que el contexto de las organizaciones públicas y la generación de políticas públicas avanzan lentamente, en esta intersección está el desafío del gobierno digital, manejar esas diferentes velocidades.

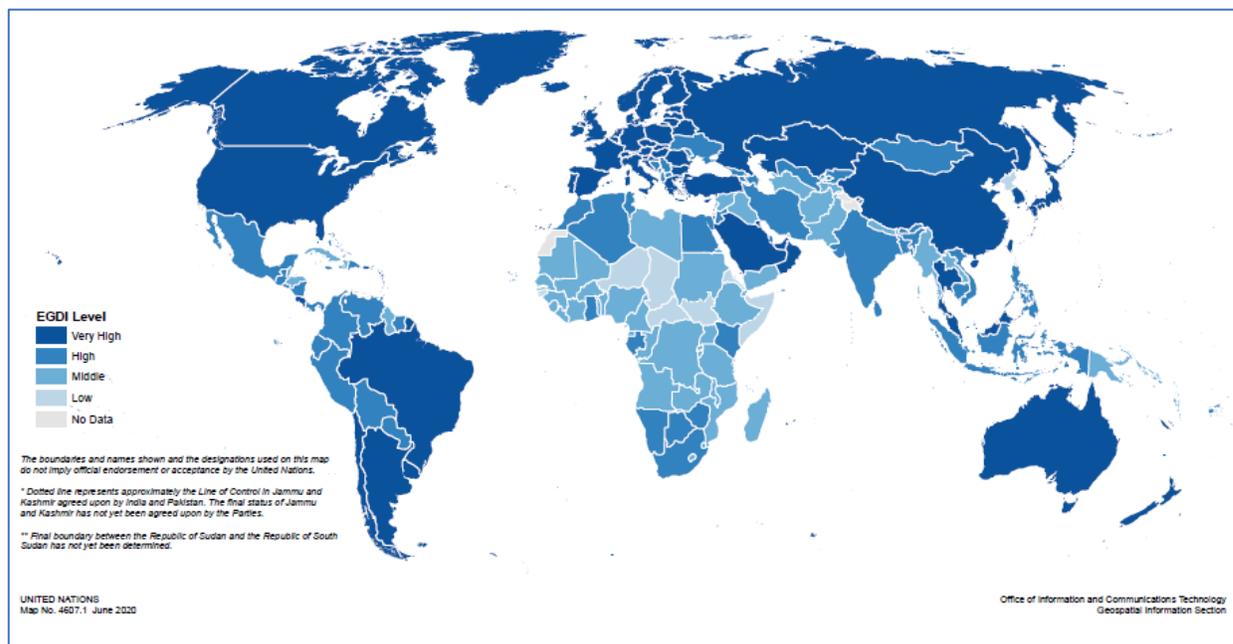
Diagrama 3 Integración de dominios cognitivos necesarios para el Gobierno Digital



Fuente: Elaboración propia basada en Ramíó, C. (2018). Inteligencia artificial y administración pública. Madrid: Catarata.

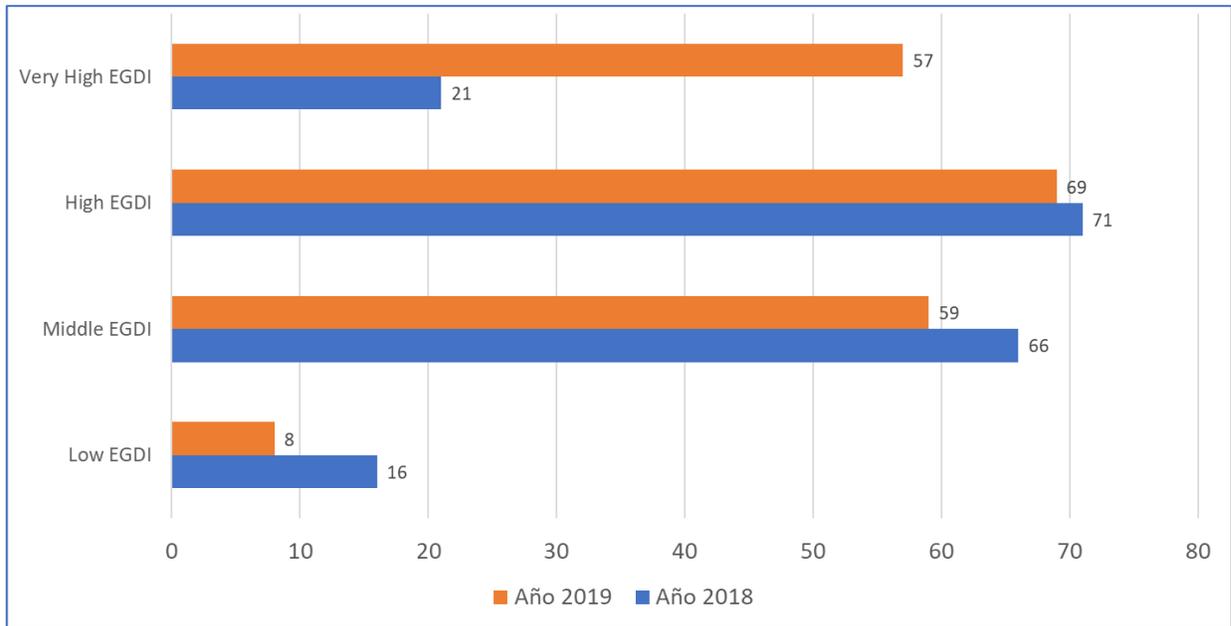
Hoy en día, existen organizaciones internacionales que a nivel estratégico le han dado seguimiento a los pilares que aportan en la construcción de un gobierno digital, una de estas mediciones las realiza la Organización de Naciones Unidas, a través del índice de desarrollo de gobierno electrónico, el cual se viene aplicando desde el año 2001. Este instrumento, mide la efectividad del gobierno electrónico en la prestación de servicios públicos, además de mostrar y analizar los patrones que se van presentando según las estrategias utilizadas, por otra parte, es el único informe de carácter global y que permite la comparación entre uno y otro país, permitiendo que los países aprendan unos de otros, puedan identificar las fortalezas y debilidades, con el fin de tener antecedentes para diseñar las políticas públicas adecuadas para impulsar la estrategia requerida para un mejor gobierno digital. Esta evaluación, se realiza en base a un índice compuesto (e-Government Development Index – EGDI), normalizado con tres componentes: el índice de servicios en línea, el Índice de infraestructura de telecomunicaciones y el Índice de capacidad humana. Es así como en el informe del año 2020, representados en los Diagramas 4 y 5, se presenta la realidad a nivel mundial mostrando a 57 países con valores de EGDI muy altos, en comparación con 40 países en 2018, con un 43 por ciento de aumento para este grupo. Asimismo, un total de 69 países tienen valores altos y 59 países forman parte del grupo intermedio EGDI, mientras que ocho países tienen valores bajos de EGDI, lo que representa una reducción del 50 por ciento en el número de países en esta categoría según lo obtenido en el año 2018 (Naciones Unidas, 2020).

Diagrama 4 Distribución geográfica del índice desarrollo de gobierno electrónico



Fuente: E-Government Survey 2020. New York: United Nations Department of Global Communications.

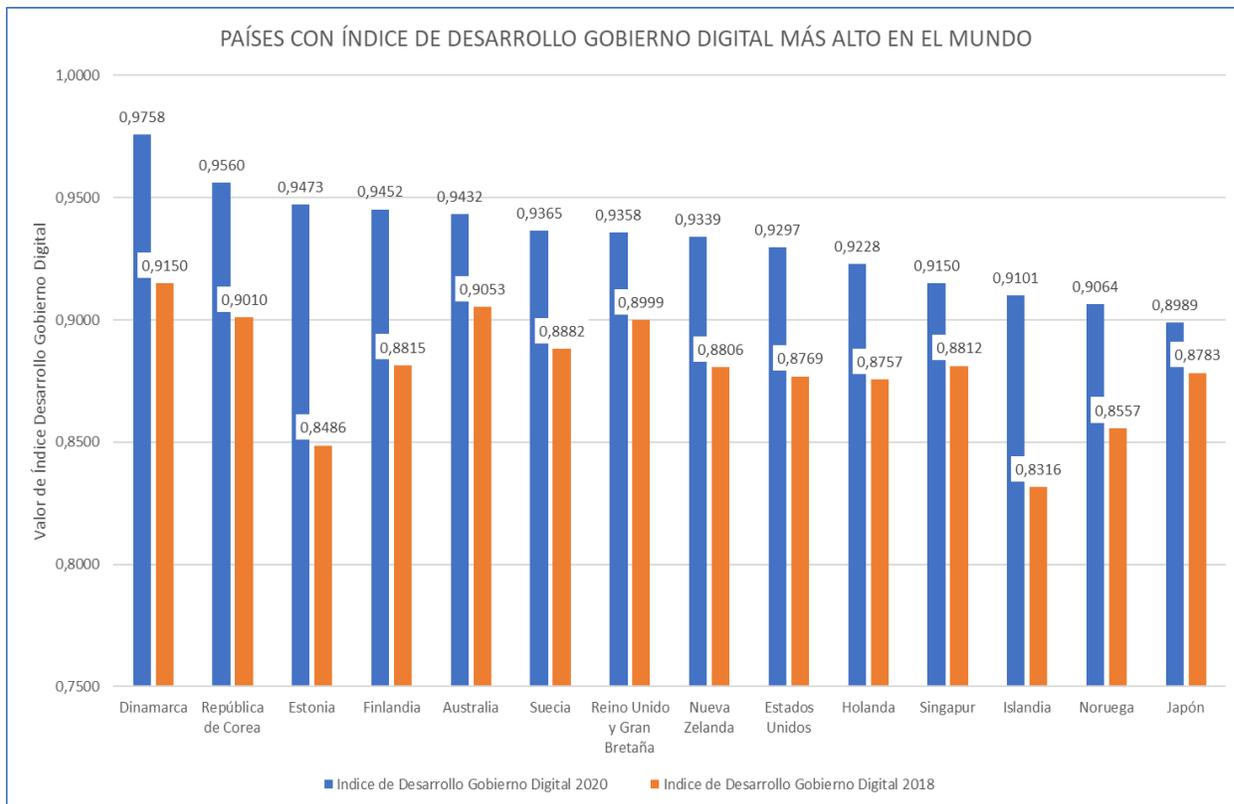
Diagrama 5 Número de países según resultados de índice de desarrollo de gobierno electrónico



Fuente: Elaboración propia en base a estudio E-Government Survey 2020. New York: United Nations Department of Global Communications.

El informe E-Government Survey 2020 generado por las Naciones Unidas, identifica que los países que se encuentran en la categoría con los índices más altos (Diagrama 6) tienen un patrón común, el cual muestra la existencia de un enfoque de pensamiento sistémico para el diseño de políticas públicas y la oferta de servicios por medio de las tecnologías de la información, pero especialmente, coincide la implementación de una estrategia con foco en la reorganización de las estructuras institucionales a través de la integración de procesos y datos en los distintos niveles jerárquicos, la implementación de flujos de trabajos que permitan la automatización de procesos y la optimización de los vínculos operativos. Sin embargo, también se identifican factores necesarios para complementar estos avances, tales como, la transformación de la cultura organizacional del aparato gubernamental y el desarrollo de nuevas capacidades individuales para enfrentar estos nuevos desafíos (Naciones Unidas, 2020).

Diagrama 6 Países con índice de desarrollo gobierno digital más alto en el mundo



Fuente: Elaboración propia en base a estudio E-Government Survey 2020. New York: United Nations Department of Global Communications.

En efecto, con todos estos antecedentes, el gobierno digital involucra un rediseño de las relaciones entre el Estado, sociedad civil y empresarios, la cual no centraliza el foco en la digitalización de procesos, sino que plantea una solución sistémica desde el repensar de las instituciones, a través de un cambio organizacional que permita tener una dotación de funcionarios públicos capaces de optimizar los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías (OCDE, 2018), diseñar servicios centrados en los ciudadanos, anticipándose a las nuevas demandas, incorporando elementos organizacionales, institucionales y contextuales. Esta definición permite entender la dificultad del dinamismo y la multidimensionalidad que trae consigo este concepto de gobierno digital, da mayor claridad en lo que significa un proceso como éste y a la vez releva la importancia radicada en el diseño, desarrollo e implementación de proyectos exitosos de modernización pública en todos sus aspectos. De esta forma se podrá trazar un lineamiento para aumentar la capacidad de gobernanza, la cual se vuelve cada vez más compleja a medida que la sociedad se vuelca más participativa y con mayor conocimiento. Para ello la administración pública debe ser eficiente y eficaz, dando cuenta del perfeccionamiento del aparato administrativo, además de la disposición de colaborar y elaborar un mejor sistema para la sociedad.

En resumen, es claro como la tecnología se ha convertido en un habilitador clave para la transformación de la sociedad, especialmente estas últimas décadas. Lo anterior, dado el nivel de conectividad y las nuevas herramientas que permiten dar un giro a los modelos tradicionales, incluyendo el del sector público. Todos estos avances, permiten una modificación en los focos gubernamentales, a tal punto, que hoy se plantea el concepto de un gobierno digital construido por y para los usuarios, dando paso a la necesidad de utilizar estrategias muy diferentes a las utilizadas hasta ahora (OCDE, 2019), generando una gama de nuevas oportunidades para políticas públicas más sólidas y por ende con mayor bienestar social y económico, tal como se muestra en el Diagrama 7.

Diagrama 7 Evolución gobierno análogo al gobierno digital



Fuente: Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation. París: OECD Publishing.

2.3 INTERNALIZACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL ESTADO

Anteriormente se entregaron los antecedentes de la transición del gobierno análogo al gobierno digital y la relación de las modificaciones conceptuales con el avance tecnológico de la época. Asimismo, comenzando la tercera década del siglo XXI se incorpora un nuevo concepto que es aún más amplio, llamado transformación digital, el cual involucra a organizaciones públicas y privadas por igual, generando nuevamente la necesidad de contextualizar y relacionar con los avances tecnológicos que hoy se viven.

En efecto, la evolución de la tecnología de este último tiempo ha permitido crear nuevos servicios, donde la internet ha permitido acceder a información de manera más rápida y accesible, permitiendo que poco a poco se generará la interconexión de objetos con seres vivos, transfiriendo datos sin requerir interacción humana, a ese fenómeno se le nombra

hoy como el internet de las cosas, a la vez, la evolución ha llegado a tal punto que actualmente existe la posibilidad de no contar con terceros como intermediarios para las interacciones entre los usuarios y la tecnología, con la variable del riesgo disminuida a una mínima expresión en la transferencia de valores como registros, documentos, datos, entre otros, dando paso a que se comience a hablar de la internet del valor. Sin duda, en estos tiempos toda persona y organización se ve enfrentada a cambios vertiginosos, vinculando la vida cotidiana a la tecnología por medio de ingeniosos sistemas colaborativos que ayudan a empoderar a la ciudadanía con herramientas de gestión digital, valoradas como una revolución (Katz, 2018). Lo anterior se visualiza en la Tabla 1.

Tabla 1 Digitalización: innovación tecnológica, adopción e impacto

INNOVACIÓN TECNOLÓGICA	DESARROLLO	ADOPCIÓN	IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL
1era ola: computación, banda ancha, telecomunicaciones móviles.	1950-1975	1960 – 2000	1990 - 2010
2da ola: plataformas de internet, computación en la nube.	1970 – 1990	1995 – en proceso	2005 – en proceso
3era ola: internet de las cosas, robótica, inteligencia artificial, aprendizaje de máquinas, blockchain	1980 – en proceso	2010 – en proceso	2020 – en proceso

Fuente: Katz, R. (2018). *Capital humano para la transformación digital en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.

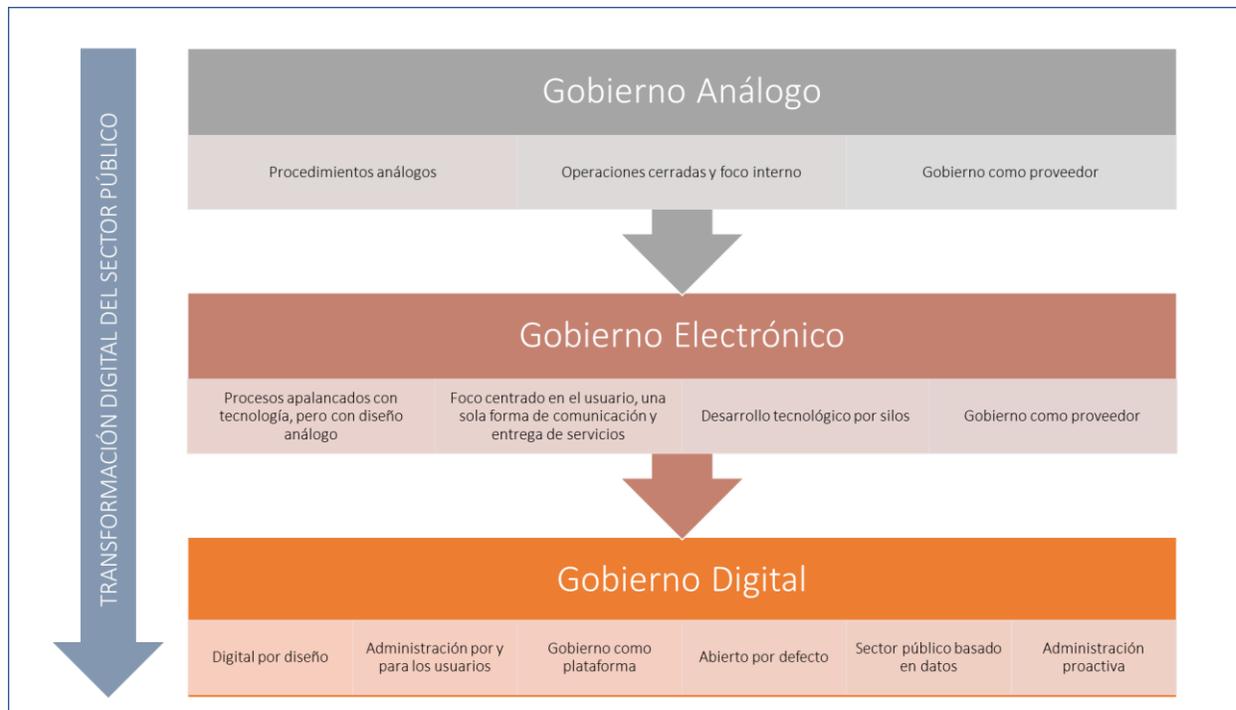
La implicancia que se produce entre los avances tecnológicos y los procesos productivos de sectores privados y gubernamentales están directamente relacionados con la transformación de la sociedad, tal como se visualiza en la tabla anterior. Cada innovación tecnológica ha facilitado realizar distintas tareas, modificando incluso las funciones que desarrollan las personas involucradas en estos procesos, la distribución de los recursos financieros, canales de distribución, cobertura y los resultados que se generan (Katz, 2018). Esto mismo, nos enfrenta hoy a tecnologías de avanzada que permiten tener las herramientas disponibles para repensar una estructura de negocio clásica hacia modelos que antes no eran posible siquiera de visualizar. El auge de las redes sociales, dispositivos móviles de alta gama, big data, blockchain, inteligencia artificial, entre otras, están provocando una serie de investigaciones que buscan nuevas formas de aplicación en pro de encontrar beneficios que aún no se hayan identificado. Esto último crea una cadena de cambios, partiendo por el impacto directo en la forma de concebir un producto, por ende, genera transformaciones del sistema de operaciones, afectando en consecuencia a la cultura y estructura organizacional, ya que se deben establecer prácticas de gestión coherentes que permita gobernar estas transformaciones, que sin duda tienen un nivel de complejidad no menor (Ormeño Salazar & Valdez Cordova, 2019).

Es así como el año 2011 nace el concepto de transformación digital, al alero del MIT Center for Digital Business, apoyado por el profesor George Westerman. La definición entregada en sus publicaciones es traducida como “La utilización de tecnología de avanzada en la optimización radical del rendimiento de las organizaciones, debiendo ser coherente con el mundo globalizado que hoy se vive, por lo que el foco está en la entrega de servicios enfocada en los usuarios a través de la integración eficiente de los procesos operativos por medio de la digitalización y del uso de herramientas colaborativas” (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011). Esta nueva conceptualización implica cambios en las lógicas actuales de trabajo, moviendo constantemente los límites organizacionales con el fin de hacer realidad estas transformaciones en los sistemas productivos y en la digitalización de procesos, lo cual comienza a producir una cadena transformacional a todas las organizaciones, especialmente en los que comparten el mismo ecosistema, que de alguna u otra forma se ven obligados a seguir el mismo camino para equiparar los resultados alcanzados.

Asimismo, otros expertos en el tema mencionan que, si bien debe existir la aplicación de tecnología en los procesos, la clave para la organización es ver la transformación digital como una oportunidad que permite combinar prácticas y formas que dan como resultado nuevas técnicas y habilidades, para lo cual se necesitan cambios de actitudes y nuevas aptitudes, ya que esta transformación provoca un cambio en el proceso de estrategia para la toma de decisiones. En resumen, en el punto en el que estamos, la transformación digital hoy no es una posibilidad que se pueda dejar de lado fácilmente, ni tampoco distingue sectores, sino que es un proceso en el que todas las organizaciones están obligadas de alguna u otra forma a seguir y que puede dejar en el camino o traer consecuencias a las que no se sumen (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011).

Ahora bien, así como el concepto de transformación digital está siendo aplicado en su mayoría organizaciones privadas, también se comienza a utilizar el concepto en los servicios públicos. La OCDE describe la implicancia de la transformación digital en el Estado como un componente central de la buena gobernanza que consiste en rediseñar los procesos y servicios para estructurarlos en torno a las necesidades de los usuarios, en lugar de prioridades internas. Junto con esto, se entiende que para digitalizar el gobierno se requiere un análisis más profundo para la integración de equipos digitales, cultura, herramientas y enfoques para establecer un circuito de retroalimentación continuo y diálogo con los usuarios, tal como se visualiza en el Diagrama 8. Entendiendo que toda estrategia sólida de gobierno digital comienza con las necesidades de los usuarios (OCDE, 2019).

Diagrama 8 Estrategia digital del sector público



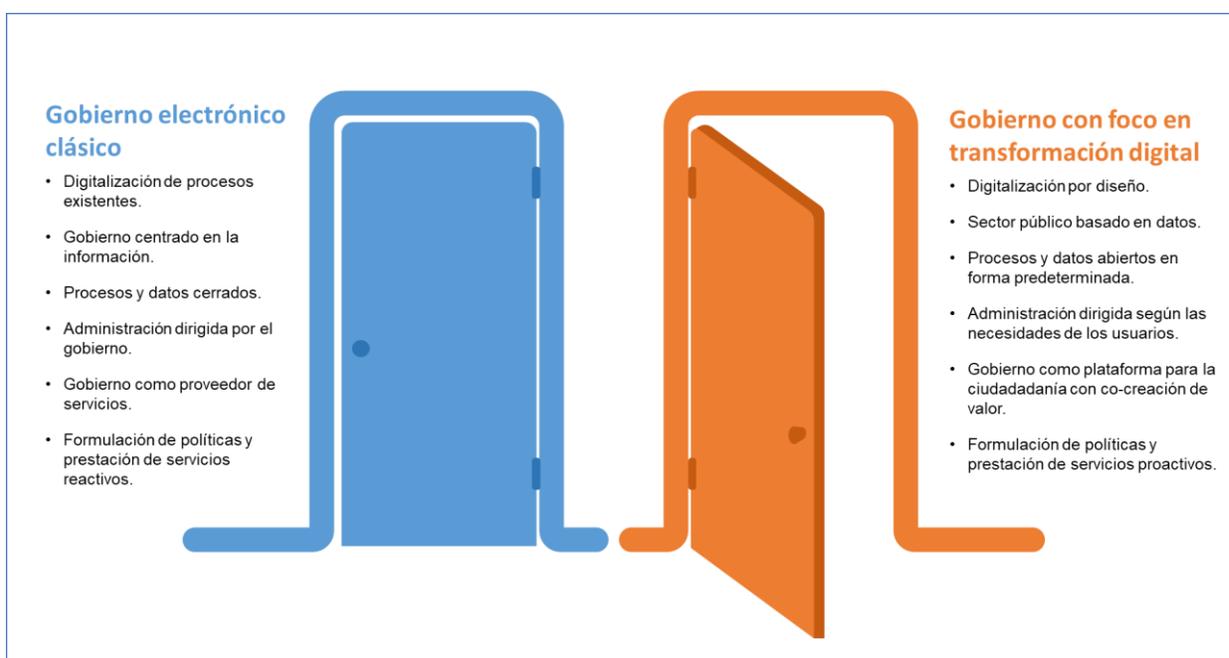
Fuente: Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation. París: OECD Publishing.

Bajo esta estrategia, el mundo público ha ido evolucionando en la utilización de las oportunidades de la era digital en diseño y prestación de servicios integrados del Estado, dando más posibilidades de acceso a los usuarios, además de facilitar la toma de decisiones de los gobiernos en base a datos, aumentar su capacidad para mejorar los resultados, lo que implica integrar medidas de satisfacción y bienestar ciudadano. Aun cuando la implementación de esta modalidad es fundamental para cambiar la manera de formular las políticas públicas y la prestación de servicios, es necesario establecer las condiciones que se requieren para apoyar este desarrollo, identificar las variables para establecer la gobernanza adecuada que permitirá coordinar el proceso de diseño, implementación y evaluación de todos los proyectos asociados, además de ordenar el presupuesto gubernamental y el proceso de selección de los directivos públicos que deben liderar este desafío (OCDE, 2020). En este escenario, es importante entender que la estrategia de transformación digital en los gobiernos tiene siempre como objetivo ser una herramienta para una mejor gobernanza, aunando los esfuerzos necesarios para modernizar el sector público, a través del establecimiento de objetivos comunes, lo que va de la mano con un alineamiento de los esfuerzos políticos, administrativos y técnicos para llevar a cabo de manera exitosa el proceso.

Dado lo anterior, cobra importancia armonizar el cómo los gobiernos se construyen con un marco institucional que permita el desarrollo de una estrategia transformacional según los avances tecnológicos de hoy en día, lo cual tiene una lógica distinta a como se

concebía hace algunos años el concepto de gobierno electrónico, principalmente porque hoy es determinante que estos ejes sean líneas basales en la estrategia gubernamental para el desarrollo de una gobernanza responsable para abordar las necesidades de la ciudadanía (OCDE, 2019). Para un mejor entendimiento de la inserción de la estrategia de transformación digital en los modelos de gestión de un gobierno, la OCDE ha identificado seis dimensiones claves (OCDE, 2019) que caracterizan un buen marco institucional que permite alcanzar mejores niveles de gobernanza y por tanto con un mayor nivel de confianza desde la ciudadanía. En el Diagrama 9 se muestran las principales diferencias entre un modelo clásico de gobierno clásico y un modelo de gobierno que tiene inserta la estrategia de transformación digital a través de estas seis dimensiones.

Diagrama 9 Dimensiones de la transformación digital en el sector público, según OCDE



Fuente: Elaboración propia basada en Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation. París: OECD Publishing.

Las dimensiones propuestas por la OCDE, no se presentan como una alternativa de gestión, ya que hoy en día, son componentes centrales y obligatorios para avanzar sostenidamente hacia una sociedad satisfecha e integrada. El detalle de cada uno de estos elementos se presenta en la Tabla 2.

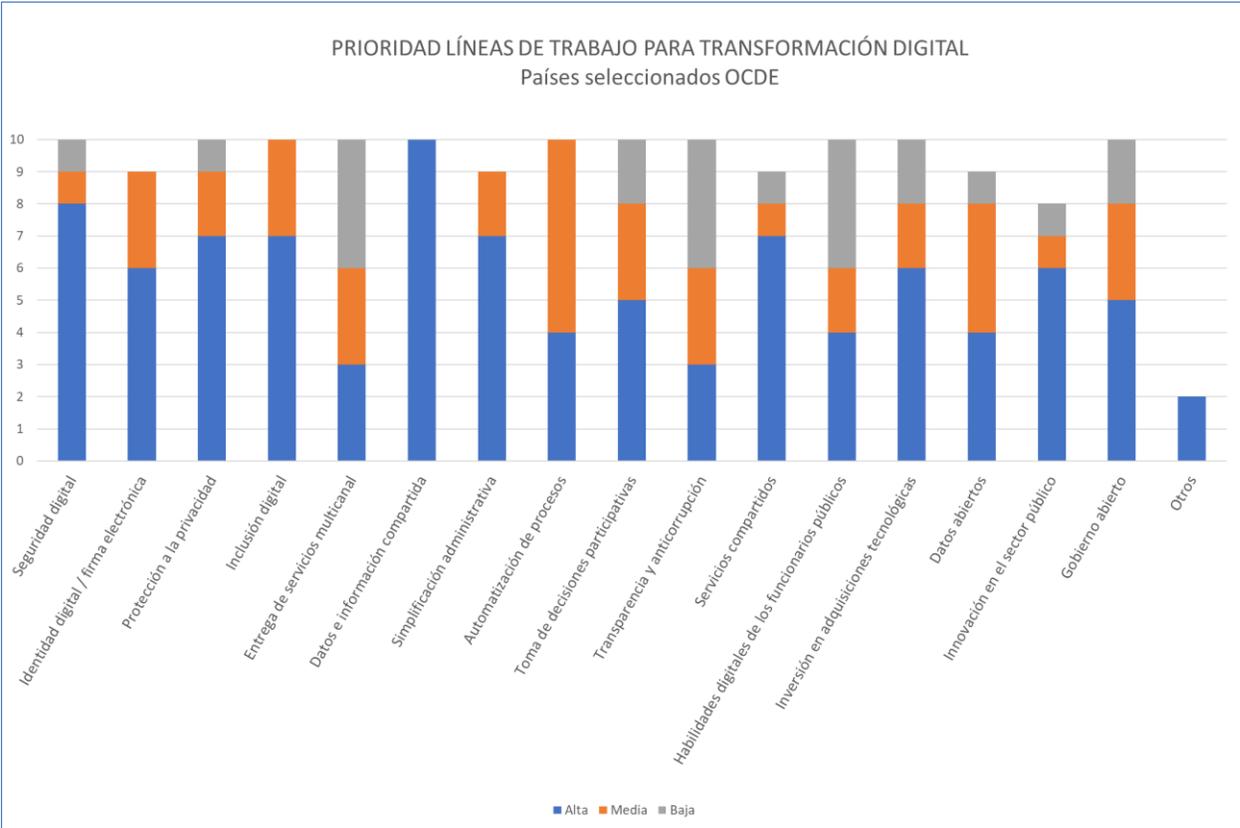
Tabla 2 Las seis dimensiones del marco de gobierno digital de la OCDE

Dimensión	Conceptualización
Digitalización por diseño	Los gobiernos con foco en la transformación digital, son capaces de comprender la estrategia que conlleva el concebir desde un principio el uso potencial de la tecnología digital y de los datos involucrados, lo cual es llevado al diseño de un proceso simplificado para ofrecer un sistema eficiente, sostenible e impulsado según las necesidades de los usuarios, independiente del canal utilizado.
Sector público basado en los datos	El gobierno reconoce los datos como un activo estratégico, los cuales son utilizados para analizar y visualizar las necesidades de los usuarios, para diseñar los entregables, comprender el desempeño y para estar preparados para el cambio.
Procesos y datos abiertos de forma predeterminada	El gobierno tiene un compromiso con la ciudadanía y pone a disposición los datos en formatos abiertos, colabora y facilita las instancias para trabajar alineados con los principios de transparencia, integridad, responsabilidad y participación que sustentan las formas digitales de trabajo.
Administración dirigida por los usuarios	Se centra en las necesidades y expectativas de los usuarios, adoptando las otras dimensiones para entregar alternativas que permitan un canal abierto de comunicación con la ciudadanía, permitiendo de esta forma que el gobierno los incluya para el diseño y desarrollo de las políticas públicas, además del diseño estratégico de los servicios públicos.
Gobierno como plataforma para el público para la co-creación de valor.	Los gobiernos tienen como estrategia la construcción de servicios compartidos, además de la entrega de herramientas que apoyan y equipan a los servidores públicos para diseñar políticas y brindar servicios de calidad. Ese ecosistema permite la colaboración con y entre ciudadanos, empresas, sociedad civil y otros para aprovechar su creatividad, conocimiento y habilidades para abordar los desafíos que enfrenta un país.
Formulación de políticas y prestación de servicios proactivas	Los gobiernos consideran las cinco dimensiones anteriores debido a que al ser utilizadas puede anticipar y responder rápidamente a las necesidades de sus ciudadanos antes de que ellos mismos lo requieran. También publican datos de forma proactiva como abiertos datos en lugar de responder a una solicitud de acceso a la información del sector público. El gobierno transformado, proactivo, permite abordar los problemas de principio a fin, en vez de digitalizar de forma reactiva y fragmentada.

Fuente: Elaboración propia basada en Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation. París: OECD Publishing.

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, la tecnología es un eje transversal en este proceso de modernización de los gobiernos, pero ya está claro que ésta por sí sola no es lo que mueve la transformación digital del sector público. De hecho, en otros países de la OCDE, la diferencia ha sido dada por la estrategia utilizada, la cual ha sido clave para lograr las metas planteadas, necesitando una serie de acciones coordinadas y diseñadas por todas las partes interesadas, con un liderazgo político adecuado, una visión compartida del rol que cumple el sector público en una sociedad digital y el lugar que tomará la tecnología para permitir esa visión (OCDE, 2019). Es así como, en otras experiencias gubernamentales, la estrategia de transformación digital ha priorizado algunas líneas específicas, tales como, el trabajo con los datos propios y la interoperabilidad con otras instituciones para compartir información relevante para la toma de decisiones, otro punto importante es la seguridad digital, la simplificación de procedimientos administrativos, inclusión digital y servicios compartidos. Sin embargo, tal como se muestra en Diagrama 10, también es importante visualizar que la variedad de tópicos se ha ido ampliando y aunque la prioridad de otros temas esté en un bajo nivel, al menos ya están dentro de los temas que se irán priorizando en la medida que se vayan cumpliendo los de mayor prioridad.

Diagrama 10 Prioridad líneas de trabajo para transformación digital del sector público - Países seleccionados de la OCDE



Fuente: Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation. París: OECD Publishing.

Los resultados obtenidos por el continente americano en la medición del año 2020 del último informe de e-Government Survey de las Naciones Unidas, lograron categorizar a siete países en el rango de EGDI muy alto, el cual se distribuye en 4 niveles: VH, V3, V2 y V1. La mejor calificación del continente americano fue liderada por Estados Unidos (VH), luego, se posiciona Uruguay y Canadá (V3), a posterior Chile (V2) y por último Brasil y Costa Rica (V1). Esto último, es una muestra de la importancia que se le está dando hoy en día a integrar la estrategia de transformación digital en los distintos gobiernos latinoamericanos, de hecho, en esta misma medición, el 86% de los 35 países americanos que fueron encuestados se encuentran en el rango de EGDI alto o muy alto, lo cual es un avance importante desde la medición realizada el año 2018 (Naciones Unidas, 2020). Actualmente, los países latinoamericanos han focalizado sus esfuerzos en fomentar la participación electrónica, promover la gestión del conocimiento a través de medios digitales y optimizar el acceso a la tecnología para los grupos con mayor vulnerabilidad (United Nations, 2020).

2.4 MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN EL ESTADO DE CHILE

Así como sucedió en otros países, en Chile también se fue intensificando la necesidad de un Estado centrado en ofrecer mejores servicios con un alto nivel de satisfacción por parte de la ciudadanía. A pesar de su constante crecimiento económico, los resultados de confianza en las instituciones se fueron deteriorando, lo que implica que el año 2014, al iniciar la administración de la presidenta Michelle Bachelet, se declara como una de las prioridades de trabajo, la modernización del Estado. Es en este contexto que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aprueba el programa de mejora de la gestión pública y los servicios al Ciudadano, alojado en el Ministerio de Hacienda. A este programa se le inyectan US \$695.000.- los cuales tienen como objetivo mejorar la efectividad y eficiencia de los servicios públicos que poseen mayores niveles de insatisfacción por parte de los ciudadanos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). En el periodo 2014 -2018, se desarrollaron diversos proyectos con diez instituciones públicas: Servicio Nacional del Consumidor, Chile Compra, Chile Atiende, Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez, Archivo Nacional, Superintendencia de Seguridad Social, Instituto Nacional de Estadísticas, Dirección del Trabajo, Superintendencia de Salud y Registro Civil. Estos proyectos apuntaban a estrategias que abordan componentes de gestión, gobernanza, atención a usuarios, gobierno de datos y fortalecimiento tecnológico. Asimismo, al comenzar el año 2018, con la administración del presidente Sebastián Piñera, se estableció como prioridad el uso de la tecnología digital, como herramienta para la creación de un Estado cercano e inteligente al servicio de las personas (Piñera, 2018). Estas directrices de la nueva administración y los buenos resultados de la gestión del programa de modernización, apalancado por el BID, desencadenó una serie de acciones en este eje en los años posteriores, dando continuidad a los lineamientos de modernización planteados en la administración anterior.

Al comenzar la administración de Sebastián Piñera, el año 2018, se forma el Consejo asesor permanente para la modernización del Estado, integrado por actores de la

sociedad civil, académicos y representantes del sector público y privado. Este consejo tiene por objetivo, asegurar un proceso de modernización transversal y continuo, además de indicar todo lo necesario para trazar esta ruta, para lo cual se realizaron los siguientes hitos: elaboración de un proyecto de ley para la transformación digital del Estado, plan de implementación de lineamientos de transformación digital, a través de un instructivo que contiene las medidas y plazos para todos los servicios públicos, construcción de una hoja de ruta por medio de una agenda de modernización y por último, la definición de una arquitectura institucional mandatada a gestionar y dar seguimiento de estos lineamientos. En su conjunto, estas medidas tienen como objetivo final, transformar al Estado, llevándolo a la nueva era digital, mejorando no solo la calidad de vida de la ciudadanía, sino que también, dar mejores herramientas para el desempeño de los funcionarios públicos.

En junio del año 2018, se presenta por primera vez el concepto de transformación digital como una de las estrategias para abordar la modernización del Estado, buscando impulsar un proceso de transformación a través de todo el Estado, de manera que se alcance un mínimo común que permita a la ciudadanía interactuar digitalmente con los servicios públicos e instituciones de gobierno, siendo éste el desafío, debido a las brechas existentes en las instituciones del Estado, en cuanto a madurez organizacional, tecnológica y de integración. Esto consiste en un proyecto de ley que busca modificar la Ley N°19.880, de modo que todo procedimiento administrativo sea por defecto digital, y la versión en base a papel sea solo una excepción (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019). La modificación de esta normativa busca incorporar un concepto que va más allá de digitalizar trámites, sino que busca un cambio de paradigma en la forma que el Estado se relaciona internamente y con otros actores. Lo anterior, se estructura en los siguientes principios: procedimientos administrativos electrónicos, emisión electrónica de los actos de la administración, comunicaciones electrónicas entre los órganos de la administración del Estado y gestión documental electrónica.

Asimismo, en enero del año 2019, para dar lineamientos precisos en esta lógica de alcanzar un mínimo común en los organismos del Estado, se envía un Instructivo Presidencial, el cual se resume la Ilustración 1, que tiene por objeto delinear e instruir la estrategia que debe tener cada servicio público para avanzar en su transformación digital y así empezar a adecuar el sector público a la realidad que impondrá la ley de transformación digital, una vez que sea promulgada (Gabinete Presidencia, 2019). El Instructivo contiene un conjunto de directrices y apoyos a los Servicios Públicos, con el objeto de que tanto sus procedimientos internos, como su relación con la ciudadanía y con otras instituciones públicas, operen en plataformas digitales. La estrategia tiene tres ejes principales: identidad digital, cero papel y cero filas. El responsable de su control y cumplimiento es la División de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que es el órgano responsable de la definición de estándares tecnológicos y su adopción en el gobierno central. Para lograr estos objetivos, se solicita la designación de coordinadores de transformación digital en todos los servicios del Estado, con el fin de coordinar y hacer seguimiento del plan inicial de implementación 2018 – 2023.

Medidas instruidas

 **Identidad digital única**
ClaveÚnica como instrumento único de autenticación digital del Estado para personas naturales.

 **Política Cero Fila**
A. Eliminación de trámites que no sean necesarios y digitalización de los trámites que aún no estén digitalizados.
B. No petición de antecedentes en poder de la Administración del Estado.

 **Política Cero Papel**
Eliminación del uso de papel en el Estado, para modernizar y aumentar la eficiencia.

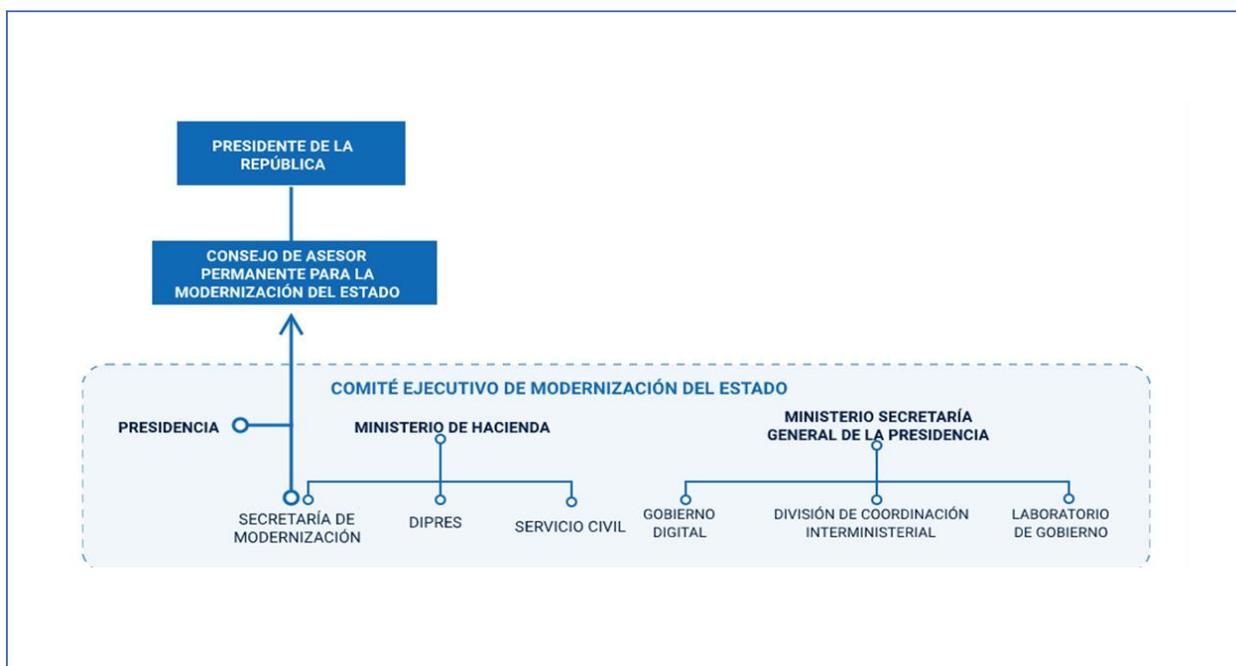
 **Seguimiento y coordinación**
Nombramiento de Coordinador Institucional de Transformación Digital para asegurar el cumplimiento del Instructivo.

Fuente: *Instructivo de transformación digital, año 2019. Chile*

A posterior y dados los lineamientos del programa de gobierno, en julio del año 2019, se publica la Agenda de Modernización del Estado que viene a plantear una hoja de ruta a largo plazo para afrontar las problemáticas detectadas, tales como, mejorar la eficiencia gubernamental, reaccionar frente a la desconfianza creciente en las instituciones, posibles restricciones fiscales en el futuro y la falta de continuidad del proceso de modernización, más allá de los ciclos políticos. No obstante, para el cumplimiento de los objetivos, se plantea la necesidad de definir una arquitectura institucional para su implementación, además se indican tres líneas transversales para cada una de las iniciativas: transformación digital, gobierno basado en datos y el desarrollo de servicios compartidos (Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019).

El primer punto que se aborda en esta Agenda de Modernización plantea un ecosistema de modernización que busca la articulación entre todos los actores del centro de gobierno que intervienen en este proceso, además de definir claramente el rol de cada uno de ellos y definir las instancias de participación. Junto con esto, esta definición busca generar incentivos para continuar con las líneas de trabajo trazadas, más allá de los gobiernos de turno. El denominado Ecosistema de Modernización, refleja el compromiso de Chile en el ámbito del gobierno digital, convirtiendo al país en un líder a nivel latinoamericano. Sin embargo, se debe seguir avanzando para establecer mayor madurez en la gobernanza de esta estrategia, con el fin de abordar las oportunidades de mejora en cuanto a la participación y coordinación, construyendo una línea de liderazgo a nivel técnico, además de la estructura para el financiamiento y evaluación de todo lo que implique la implementación de este proceso (OCDE, 2019). Esta arquitectura consta de tres elementos principales: el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, el Comité Ejecutivo de Modernización del Estado, y la Secretaría de Modernización del Estado, ex Programa de Modernización del Estado, en el Ministerio de Hacienda. A su vez, se integra a tres equipos operativos: División de Gobierno Digital, Laboratorio de Gobierno y la División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019), tal como se muestra en el Diagrama 11.

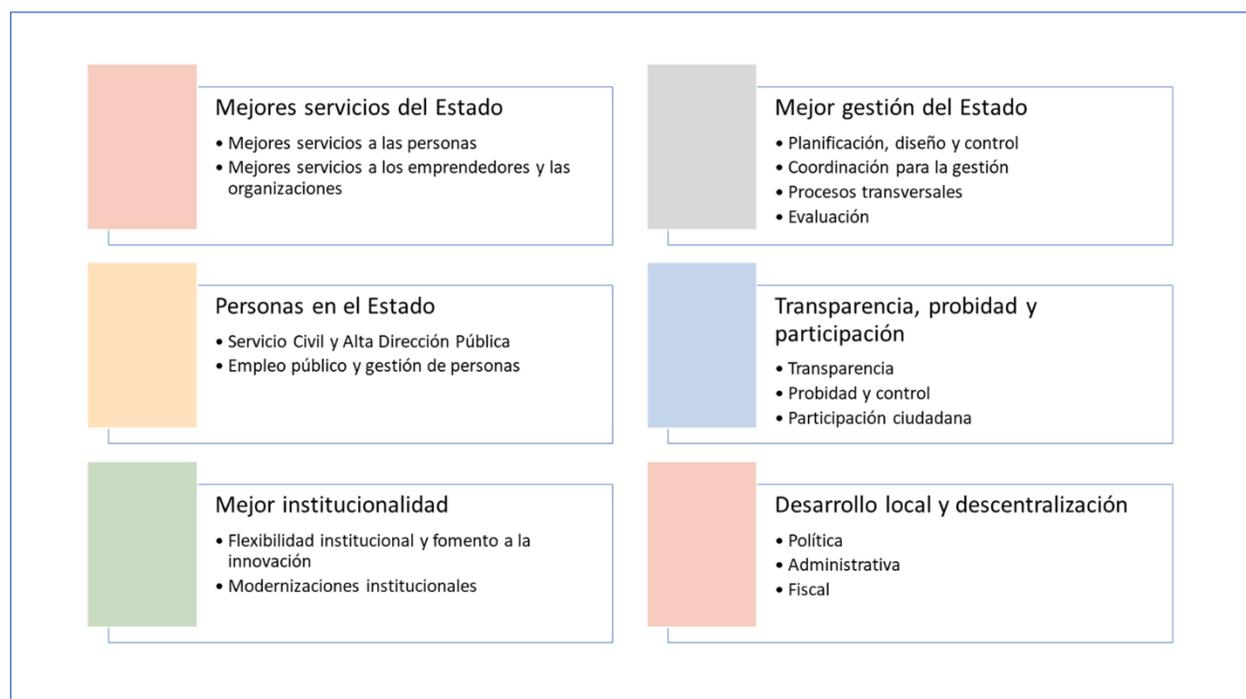
Diagrama 11 Ecosistema de modernización del Estado de Chile



Fuente: Agenda de Modernización del Estado, año 2019. Chile

Por otra parte, la agenda de modernización incorpora una línea estratégica que involucra tres tendencias transversales para abordar los ejes de acción de esta hoja de ruta: la estrategia de transformación digital, la estrategia de gobierno basado en datos y la estrategia de servicios compartidos. El conjunto de estas estrategias, permiten incorporar la visión tecnológica, sin olvidar la transformación de la organización para administrar de mejor forma esta nueva forma de hacer y proveer servicios, por otra parte, también se incorpora la mirada sobre la gestión de la información a través de los datos. Finalmente, los servicios compartidos que permitirán que las buenas soluciones se compartan a nivel estatal, resolviendo las problemáticas comunes, haciendo más eficiente el gasto público (Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019). De esta forma la directriz se traduce en que cada una de estas estrategias tiene iniciativas asociadas, de manera individual e integrada agrupadas en macro temas y ejes de acción, coordinadas por el ecosistema de modernización, antes descrito. Esta distribución se visualiza en el Diagrama 12.

Diagrama 12 Macrotemas y ejes de acción de la agenda de modernización del Estado



Fuente: Elaboración propia basada en la Agenda de Modernización del Estado, año 2019. Chile

Con este escenario, en noviembre del año 2019, se promulga la Ley N°21.180, donde indica que todos los órganos de la Administración tendrán la obligación de gestionar expedientes electrónicos, cumpliendo con altos parámetros de seguridad, interoperabilidad, interconexión y ciberseguridad. Esta ley modifica diferentes leyes, tales como la Ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado, Ley N°18.845, que establece sistemas de microcopia o micro grabación de documentos, Ley N°21.045, que

crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y por último el DFL N° 5.200 de 1929, sobre instituciones nacionales patrimoniales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2019). El resumen de las etapas de implementación de la Ley N°21.180 se muestra en la Ilustración 2.

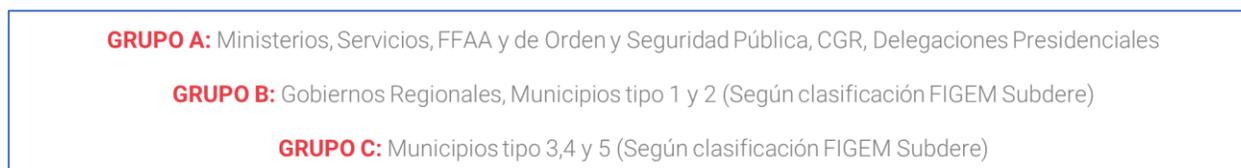
Ilustración 2 Etapas de implementación de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado



Fuente: <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>

En el contexto que esta Ley involucra a más de 900 organismos públicos, lo que incluye a gobiernos regionales y locales, se dispone de una implementación progresiva, comenzando con las instituciones públicas de mayor madurez tecnológica, para luego ir avanzando con las instituciones locales, tales como los municipios. Esta segmentación se realizó en tres grandes grupos, donde el grupo A lo componen las instituciones del nivel central, tales como Ministerios, Servicios Públicos, Fuerzas Armadas y de Orden, Contraloría General de la República y delegaciones presidenciales. Por otro lado, el grupo B, lo componen los gobiernos regionales y los municipios que se encuentren en el tipo 1 y 2 de la clasificación FIGEM de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Por último, se establece un grupo C, el cual contempla los municipios clasificados en los niveles 3, 4 y 5 de esta misma clasificación FIGEM. Es importante precisar que el FIGEM es el fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM) que el Gobierno de Chile utiliza para mejorar el desempeño municipal.

Ilustración 3 Grupos para la implementación gradual de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado



Fuente: <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>

Para hacer más concreta la implementación de la Ley N°21.180, se trazó una ruta que contempla la integración de distintas herramientas en el formato de servicios compartidos. En el marco esta ley, se identifican pilares fundamentales, los cuales están declarados por la División de Gobierno Digital del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (División Gobierno Digital, 2022). Estos pilares son los siguientes:

- **Comunicaciones oficiales electrónicas.** Los órganos de la Administración del Estado deberán registrar las comunicaciones oficiales que realicen a otros órganos, mediante una plataforma digital, sobre la base de sus procedimientos administrativos.
- **Inicio de procedimientos administrativos en forma digital.** Cada órgano deberá establecer plataformas o formularios electrónicos para que las personas puedan realizar el ingreso de solicitudes o documentos al Estado.
- **Interoperabilidad.** Los órganos deberán cumplir con el principio de interoperabilidad, es decir, que los medios electrónicos sean capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado, a través de estándares abiertos para una interconexión segura y expedita.
- **Notificaciones electrónicas.** Las notificaciones a personas naturales o jurídicas se practicarán por medios electrónicos en base a la información contenida en un registro único dependiente del Servicio de Registro Civil.
- **Expedientes electrónicos.** Para fortalecer la transparencia de los procesos, cada procedimiento administrativo contará con expedientes electrónicos, disponibles para los interesados/as a través de plataformas electrónicas.
- **Digitalización de documentos presentados en formato papel.** En caso de que una persona esté imposibilitada del uso de medios electrónicos, el órgano correspondiente deberá digitalizar e ingresar al expediente electrónico sus solicitudes.

Cada uno de los pilares antes descritos, están asociados a herramientas que pretenden facilitar la incorporación de estas nuevas dinámicas organizacionales, lo que ha requerido un gran esfuerzo por parte de la arquitectura de modernización del Estado poder construir y disponer para las instituciones públicas. Estas herramientas, buscan entregar servicios estandarizados, con tal de optimizar el uso de plataformas y comenzar a entablar un lenguaje común al momento de transformar digitalmente a los servicios dependientes del Estado. Además de generar sinergias y simplificación de los procesos que se integran a estos servicios, proporcionando así mayor fiabilidad y armonización en la calidad de la información que se genera. Lo anterior se muestra en la Ilustración 4.

Ilustración 4 Herramientas de uso compartido para la implementación gradual de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado



Fuente: <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>

En el entendido que la implementación de la ley de transformación digital, va mucho más allá que la integración de herramientas y que es clave que la organización comience con un proceso de transformación progresivo, en el gobierno del presidente Sebastián Piñera, quedó establecido un esquema de gradualidad, desde el punto de vista de la madurez organizacional, ya que estos procesos requieren, no sólo de recursos monetarios, sino que también de un cambio cultural e integración de capacidades por parte de las organizaciones públicas. El calendario que se muestra en la Ilustración 5 contempla la implementación por etapas desde el año 2021 al año 2024, sin embargo, la complejidad de instalación fue mucho mayor a la dimensionada.

Ilustración 5 Esquema de implementación institucional gradual de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado

Año	Grupo A	Grupo B	Grupo C
2021	• DocDigital	• DocDigital	
2022	• Notificaciones electrónicas • Trámites digitales	• Notificaciones electrónicas • Trámites digitales	• DocDigital • Notificaciones electrónicas
2023	• Expediente electrónico • Digitalización de documentos • Interoperabilidad	• Expediente electrónico • Digitalización de documentos.	• Trámites digitales • Expediente electrónico
2024		• Interoperabilidad	• Digitalización de documentos • Interoperabilidad

Fuente: <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>

Una vez instalada la administración del presidente Gabriel Boric, en mayo del año 2022, se ingresa para su tramitación una indicación que señala, *“a fin de facilitar la implementación de la presente ley en sector municipal, el gobierno central, a través de la División de Gobierno Digital, se debe disponer de los activos y servicios digitales, así como el apoyo técnico necesario, debido a que gran parte de la administración pública chilena no cuenta con las condiciones habilitantes institucionales, organizativas, de procesos y soluciones tecnológicas para iniciar la implementación legal”*. El abordaje con el mundo municipal no es menor, debido a que implica reforzar desde lo estratégico y operativo el proceso de instalación de capacidades en el sentido amplio de la palabra. Asimismo, se tiene a la vista un dimensionamiento mayor para la construcción de herramientas que vienen a apalancar la Ley N°21.180. En este sentido se declara en la indicación lo siguiente: *“se propone una adecuación de los plazos finales contemplados en la ley, que permita una mayor gradualidad en la implementación y un orden distinto de las fases establecidas al efecto y reafirma el compromiso estratégico por fortalecer la función pública, dotando a la administración de las mejores herramientas digitales y modelos de trabajo con el fin de entregar mejores servicios a la ciudadanía y mejorar la capacidad proactiva de responder a los problemas, de modo armónico, consistente, apoyando especialmente a las instituciones públicas con mayores dificultades para avanzar en esta línea”*. (Biblioteca del Congreso, 2022)

En este contexto, se realiza una propuesta que apunta al esquema de gradualidad planteado en el año 2019, modificando en distintos ámbitos el calendario a partir de junio del año 2022, para lo cual se establecen nuevos plazos. De esta forma, se agrega una fase previa preparatoria que permitirá a las instituciones públicas implementar de manera gradual todo lo que indica la ley de transformación digital del Estado. La incorporación de esta etapa de preparación, indica 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 en cada uno de ellos”* (Biblioteca del Congreso, 2022). Por otra parte, se extiende el plazo de integración de procesos relacionados con los pilares de la ley, contemplando el rango entre los años 2022 y 2027, de esta manera, se reordena la implementación de las fases, dejando para la última instancia el proceso de notificaciones electrónicas, entendiendo la complejidad técnica y jurídica que esto implica. Por último, se amplía la fase preparación de los grupos B y C (gobiernos regionales y municipios), dejando las primeras implementaciones para el año 2024.

La modificación de plazos y reordenamiento de implementación de fases que indica la ley N°21.180 se visualiza a través del esquema que se presenta en la Ilustración 6, manteniendo la segmentación por tipo de institución.

Ilustración 6 Esquema de implementación institucional gradual modificado de la Ley N°21180 Transformación digital del Estado

Grupos de implementación	Grupo A	Grupo B	Grupo C
Año 2022	Preparación	Preparación	Preparación
Año 2023	Docdigital	Preparación	Preparación
Año 2024	Trámites digitales	Docdigital	Docdigital
Año 2025	Interoperabilidad	Trámites digitales Interoperabilidad	Trámites digitales
Año 2026	Notificación electrónica Expediente electrónico Digitalización documentos	Expediente electrónico Digitalización documentos	Expediente electrónico Interoperabilidad
Año 2027		Notificación electrónica	Notificación electrónica Digitalización documentos

Fuente: <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>

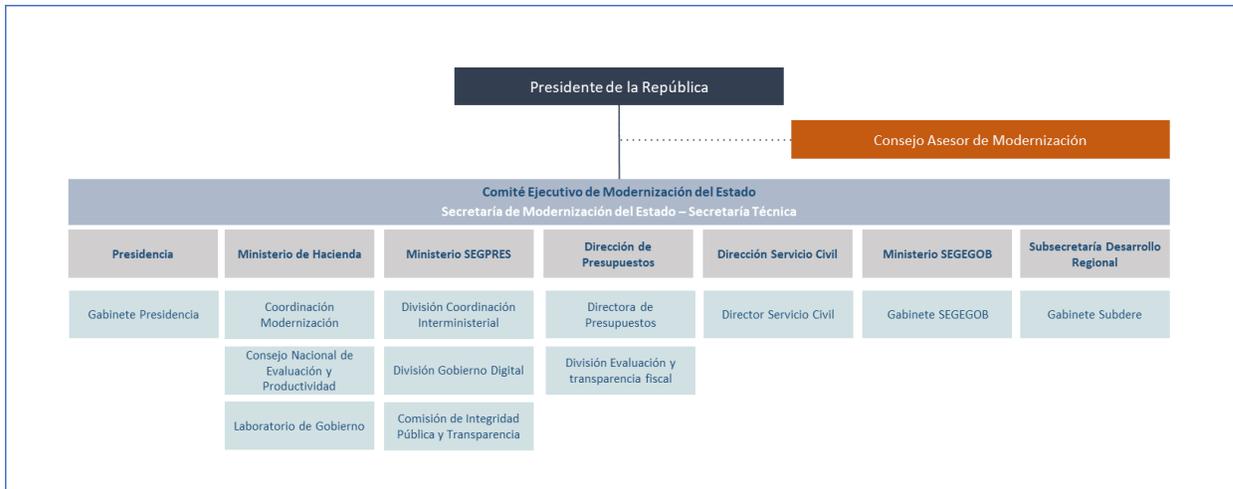
De esta manera, entendiendo la complejidad del proceso de transformación digital del Estado, cruzado con los énfasis del programa de gobierno 2022 -2026, se da un especial impulso al proceso de modernización del Estado, retomando el camino trazado en administraciones anteriores, dando continuidad a la arquitectura institucional antes dispuesta. En este sentido, el Ministerio de Hacienda toma el rol de liderazgo institucional, reforzando el mandato del Decreto Supremo N°12 del 27 de diciembre del año 2018 y sus respectivas modificaciones posteriores, en específico, a través del Decreto Supremo N°19 del 30 de agosto del año 2022. De esta forma, con el ministro Mario Marcel a la cabeza del ministerio de Hacienda, declara que *“contar con un Estado moderno y democrático es una tarea permanente, que requiere incorporar y coordinar a la diversidad de actores convocados a la modernización, transformación e innovación en el Estado, que considera iniciativas transversales e intersectoriales. La experiencia ha demostrado que la articulación y coordinación desde el centro de Gobierno es clave para llevar adelante un proceso de modernización continuo y efectivo. También es relevante contar con una estructura institucional que determine responsables claros del proceso, oportunidades de coordinación establecidas y una planificación de trabajo clara y transparente.”* (Ministerio de Hacienda, 2022)

Tal como se menciona en el párrafo anterior, la estrategia de modernización de la administración 2022-2026, mandata al Ministerio de Hacienda a mantener la gobernanza del proceso a través de tres actores: se mantiene a la Secretaría de Modernización del Estado como encargado estratégico del proceso, además de mantener la instancia del comité ejecutivo de modernización del Estado, el cual tiene por objetivo prestar asesoría a los ministerios y servicios públicos, apoyando en la coordinación de la implementación

de la agenda de modernización del Estado. Y, por otra parte, se mantiene la instancia del consejo asesor de modernización, el cual se conforma como un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República, en asuntos de modernización del Estado y de la gestión pública.

Ahora bien, dentro de esta continuidad, se realizan algunas modificaciones, dando una mayor orgánica a la composición de instancias como el comité y consejo de modernización. Es así como en la estructura del comité de modernización (Ilustración 7), se incorporan nuevos actores respondiendo a la necesidad de descentralizar la mirada de modernización, esto a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Secretaría General de Gobierno, aumentando su estructura de 10 a 13 integrantes. Por otra parte, el consejo de modernización se estructura de tal forma que permita basarse en el cargo, evitando el nombrar a personas naturales en los casos que corresponda considera a quince integrantes incorporando una mayor representatividad de gremios, sociedad civil, academia, sector privado y ex altos/as directivos/as públicos/as, para efectos de potenciar la discusión y asesoría presidencial (Consejo de Modernización del Estado, 2023).

Para cumplir de mejor manera la función otorgada a este Consejo, se consideró necesario perfeccionar su composición, para dotar de una representatividad institucional a sus integrantes, a través de la indicación del cargo que representan, evitando el nombrar a personas naturales en los casos que corresponda (Decreto Supremo N°19 del 30 de agosto de 2022). La definición de la composición de los integrantes del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado consideró los siguientes criterios: i) representación público-privada; ii) enfoque práctico y experiencia en gestión pública; iii) balance de género y generacional; iv) representación territorial; y v) experiencia asociadas al proceso de modernización, como por ejemplo: creación de institucionalidad, transformación digital, innovación, integridad y transparencia, y participación ciudadana. Dado lo anterior, la nueva composición del Consejo considera a quince integrantes incorporando una mayor representatividad de gremios, sociedad civil, academia, sector privado y ex altos/as directivos/as públicos/as, para efectos de potenciar la discusión y asesoría presidencial (Consejo de Modernización del Estado, 2023).



Fuente: Informe de la Hacienda Pública, capítulo VII Estado moderno y democrático, año 2022. Chile

Respecto a la construcción de una hoja de ruta para la modernización del Estado, se da cumplimiento al Decreto Supremo N°19 del 30 de agosto del año 2022, el cual mandata que *“dentro de los 180 primeros días de cada período presidencial, el Subsecretario de Hacienda, en coordinación con el Consejo, propondrá al Presidente de la República una actualización a la agenda de modernización del Estado.”* por lo que la administración del Presidente de la República, Gabriel Boric, liderado por el Ministerio de Hacienda, comienza con el proceso de diseño y actualización de la Agenda de Modernización del Estado 2022-2026, declarando como objetivo de este proceso, construir una nueva relación del Estado con las personas (Ministerio de Hacienda, 2022)

En el informe de la hacienda pública del año 2022, el Ministerio de Hacienda declara que la Agenda de Modernización 2022-2026, *“busca diseñar una hoja de ruta en el Estado que permita apalancar la transformación en pro de construir una nueva relación del Estado con las personas, lo cual tiene como fin la generación de valor público para la ciudadanía, a través de iniciativas que buscan acelerar esta transformación y la generación de la confianza. Entendiendo que la modernización del Estado es un proceso continuo y de largo alcance, se ha trabajado en la elaboración de la Agenda de Modernización incluyendo la revisión de todos los informes de la administración anterior, tanto del Consejo Asesor como del Comité de Modernización, teniendo en consideración las recomendaciones y aprendizajes”* (Ministerio de Hacienda, 2022). Por tanto, todos los esfuerzos se enfocan en levantar un conjunto de iniciativas que se encuentren dentro de este marco.

Para ello, el contenido de esta nueva hoja de ruta de modernización se prioriza en dos grandes grupos de 30 iniciativas en total, el primer grupo (24 iniciativas) consiste en líneas de trabajo habilitantes y transversales a todo el Estado, asimismo, son claves para una mejor implementación de cualquier transformación de modernización estatal. En este

caso, las 24 iniciativas transversales están clasificada en 6 categorías: personas en el Estado, servicios ciudadanos y experiencia usuaria, descentralización, transformación digital, transparencia e integridad pública y mejor gasto público. Por otro lado, el segundo grupo, 6 iniciativas, son líneas de trabajo específicas, que requieren de un esfuerzo intersectorial, que, además, son iniciativas prioritarias en el programa de gobierno. De esta forma, la estructura de los contenidos de la agenda tiene como principal lineamiento la generación de valor público, mediante la cual se busca recuperar la confianza de la ciudadanía con el Estado, a través del fortalecimiento de los servicios públicos que lo componen. La composición de la Agenda de Modernización del periodo 2022 -2026 se resume en las Ilustraciones 8 y 9.

Ilustración 8 Iniciativas transversales de la Agenda de Modernización - Periodo 2022-2026

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 Programas 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.
Servicios ciudadanos y experiencia usuaria	6. Desarrollo de estándares y acompañamiento para la creación de nueva institucionalidad.
	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. Transferencia de nuevas competencias a los gobiernos regionales.
	10. Modernización Subdere: Poder local y mejores municipios.
Transformación digital	11. Implementación de la Ley de Transformación Digital del Estado.
	12. Política Nacional de Datos y Red de Interoperabilidad de Datos del Estado.
	13. Política Nacional de Ciberseguridad.
	14. Fortalecimiento de institucionalidad para transformación digital.
	15. Compras de infraestructura tecnológica para el Estado.
	16. Evaluación de Inversiones Tecnológicas.
	17. Convergencia en plataformas de entidades públicas de servicios e información digital.
Transparencia e integridad pública	18. Estrategia Nacional de Integridad Pública.
	19. Implementación del Registro Nacional de Personas Beneficiarias Finales.
	20. Plan de Gobierno Abierto.
Mejor gasto público	21. Transparencia fiscal y rendición de cuentas.
	22. Consolidación del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas.
	23. Productividad en el Estado.
	24. Fortalecimiento de ChileCompra e implementación de nuevos mecanismos de compras públicas.

Fuente: Informe de la Hacienda Pública, capítulo VII Estado moderno y democrático, año 2022. Chile

Ilustración 9 Iniciativas intersectoriales de la Agenda de Modernización - Periodo 2022 - 2026

<p>25</p> <p>Coordinación intersectorial para la implementación de los servicios locales de educación pública.</p>	<p>26</p> <p>Implementación del sistema de garantías de protección de la niñez.</p>	<p>27</p> <p>Sistema Nacional de Cuidados.</p>
<p>28</p> <p>Sistema integrado para la fiscalización tributaria y crimen organizado.</p>	<p>29</p> <p>Seguridad ciudadana y modernización de las policías.</p>	<p>30</p> <p>Gestión integral migratoria.</p>

Fuente: Informe de la Hacienda Pública, capítulo VII Estado moderno y democrático, año 2022. Chile

2.5 ANTECEDENTES DEL CASO: DIRECCIÓN DEL TRABAJO

Por lo que se refiere a la Dirección del Trabajo, es preciso contextualizar que este servicio público es de carácter descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo supervigilado por el presidente de la república por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Éste se rige por la Ley Orgánica (D.F.L. N° 2, del 30 de mayo de 1967) y el D.L. N°3.501 de 1981. Su historia comienza los primeros años del siglo veinte con la creación de la Oficina del Trabajo, dependiente del entonces Ministerio de Industrias y Obras Públicas. A posterior, el año 1924, se convierte en la Dirección General del Trabajo. Hoy en día, la Institución tiene como misión principal la de promover y velar por el cumplimiento eficiente de la legislación laboral, previsional y de seguridad y salud en el trabajo; el ejercicio pleno de la libertad sindical, y el diálogo social, favoreciendo relaciones laborales justas, equitativas y modernas (Dirección del Trabajo, 2020). Por otra parte, a nivel organizacional, la institución está compuesta por 2300 funcionarios aproximadamente, los cuales se desempeñan a nivel país en 86 oficinas, a través de la Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Inspecciones Provinciales e Inspecciones Comunes (Dirección del Trabajo, 2018).

Según las definiciones estratégicas planteadas para el periodo comprendido entre los años 2019 y 2022 (Dirección de Presupuestos, 2020), sus funciones principales están dadas por los siguientes objetivos:

- Facilitar el cumplimiento de la normativa laboral, mediante una fiscalización inteligente, una orientación clara de la interpretación de la normativa, la revisión de criterios legales, la defensa de los derechos laborales, la inclusión y la libertad sindical.

- Mejorar el acceso a los servicios y productos entregados por la Dirección del Trabajo, a través de su digitalización y disposición a las personas, empresas y organizaciones sindicales de forma clara y oportuna.
- Mejorar los servicios y productos entregados a través de la modernización institucional, por medio de una fiscalización proactiva, una solución preventiva y alternativa de conflictos y atención al usuario con mayor oportunidad, gestionada por funcionarias y funcionarios altamente motivados promoviendo un servicio de calidad.

Dicho esto, es dable señalar que la Institución tiene una larga data de intentos de modernización. Un ejemplo de ello fue en el año 2008, con la participación de la Institución en la primera versión del Fondo de Modernización de la Gestión Pública, que llevó a cabo la Dirección de Presupuestos. Mediante este proceso de modernización se logró implementar la Inspección del Trabajo en Línea, el cual tenía como objetivo proporcionar a los usuarios, mayores oportunidades de acceso a los productos entregados por el Servicio, pero esta vez a través de la Web, mejorando los estándares de calidad, eficacia y eficiencia en la prestación (Dirección del Trabajo, 2009). En el balance gestión integral del año 2009, la Institución declaraba lo siguiente: *“Este es el gran paso que viene en el área tecnológica y de Gobierno Electrónico en la Dirección del Trabajo. Su impacto en los usuarios se materializa en la simplificación y reducción de los tiempos asociados a denuncias, reclamos, certificados de cumplimiento y obligaciones laborales y trámites que podrán ser realizados completamente en línea a través de la página web www.direcciondeltrabajo.cl, además de la nueva forma de responder a los retos derivados de la transformación de la sociedad y de las demandas de los ciudadanos, situándoles en el centro de las decisiones institucionales, haciéndose cargo de nuevas formas para la provisión de servicios, pensando en sus tiempos, presupuestos y preocupaciones, logrando así ciudadanos satisfechos con la Institución y por ende con la gestión del Gobierno en general”* (Dirección del Trabajo, 2009).

Luego, en el año 2010, la nueva administración, decide continuar el proceso de modernización a través de los lineamientos estratégicos de la época, diseñando cuatro ejes para avanzar en estos propósitos. Estos iban dirigidos hacia la creación de una nueva orientación hacia la satisfacción de los usuarios, lo cual llevaba de la mano la modificación de la organización interna para tener una estructura adaptada a los nuevos objetivos, a su vez se planteó la necesidad de realizar modificaciones y estandarización al proceso de fiscalización, entendiendo que ésta era la principal línea operativa de la Institución y por último fortalecer el acceso a los servicios mediante la web. Es importante mencionar que ya en ese año, se planteaba como desafío lograr la implementación de la fiscalización electrónica con el objetivo de ir pasando de una fiscalización reactiva a una proactiva, lo que implicaba en ese entonces, aumentar la oferta de trámites en línea, para recabar mayor cantidad de datos y así lograr actuaciones basadas en datos.

Asimismo, el año 2011, se planea concretar algunos desafíos del año anterior, para lo cual se contrata a la consultora Etcheverry, a cargo del exdirector de Servicio de Impuestos Internos (líder de la mayor evolución de dicha Institución) la cual entregó varios informes compuestos por un diagnóstico y propuestas de implementación para avanzar en el rediseño del proceso de fiscalización. Estas propuestas estaban construidas en tres

ámbitos: fiscalización, marco jurídico y gestión de recursos humanos. En el primer ámbito, se planteaba evolucionar de una fiscalización reactiva hacia una fiscalización mayoritariamente proactiva y basada en el análisis de datos, asimismo, la propuesta iba en línea con el desarrollo de sistemas informáticos para la simplificación y facilitación del cumplimiento. En el ámbito del marco legal, se visualizaba la necesidad de tener las facultades para la aplicación de un sistema de sanciones que fomente el auto cumplimiento y el uso de tecnología informática para el desarrollo de sus procesos. Por último, en el ámbito de la gestión de recursos humanos, se proponía establecer un sistema de carrera que permitiera acceder a los mejores profesionales del mercado y retenerlos mediante adecuados sistemas de retribución, para mejorar el desarrollo profesional, la productividad y la eficiencia interna. Los años posteriores al 2011 y antes del 2014, se fortaleció la capacidad de la Institución para generar trámites en línea, especialmente en el inicio del proceso, pero internamente los procesos se mantuvieron sin mayores cambios, aun cuando se tenía la propuesta de la consultora Etcheverry para el proceso transformacional del principal proceso institucional, la fiscalización (Dirección del Trabajo, 2012).

Así pues, al llegar el año 2014, en conjunto con el inicio de una nueva administración, se destacó el uso de herramientas complementarias para la atención presencial de usuarios, tales como la cartelería digital y el gestor de filas en algunas de las oficinas del País. Respecto a la modalidad de fiscalización, es preciso mencionar que la relación entre la fiscalización reactiva y proactiva, aun se mantenía en un 75% para la fiscalización reactiva versus un 25% para la fiscalización proactiva. En este escenario, se realizó la primera experiencia de fiscalización electrónica, la cual tuvo como objetivo combatir la evasión y elusión previsional, buscando regularizar la situación de 22.552 trabajadores con deuda previsional, pero sin la intervención de fiscalizadores en terreno, sin embargo, esta experiencia no se institucionalizó y sólo se repitió un par de veces más hasta el año 2018. Por otra parte, el contexto nacional, hacía que la demanda por los trámites electrónicos fuera en alza, posicionando a la Dirección del Trabajo como uno de los 10 servicios públicos más demandados a nivel País (Dirección del Trabajo, 2014)

En paralelo, el mismo año 2014, en el ministerio de Hacienda se creaba el Programa de Modernización del Estado de Chile, el cual era cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el objetivo de este programa era *“generar proyectos en Instituciones de alto impacto para lograr un aumento en la satisfacción de los usuarios, mediante innovación y modernización tecnológica”* (Paris & Rodríguez, 2019, pág. 121), esto implicaba que el programa en conjunto con el BID no sólo entregaban soporte financiero, sino que se preocupaban de dar soporte técnico a las Instituciones beneficiarias para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos. La integración de la Dirección del Trabajo al programa de modernización del Ministerio estaba supeditada a un proceso de diagnóstico, para abordar con mejor foco las problemáticas presentadas en ese entonces. Dada esta necesidad, en el año 2014 se inició el proceso de planificación estratégica institucional, pero esta vez el proceso fue apoyado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), posterior a este proceso, el segundo semestre del año 2015 el Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano, del Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo financió una consultoría externa del *“Estudio de Diagnóstico y acompañamiento en la formulación de un proyecto de*

modernización de la Dirección del Trabajo “. De este análisis inicial se desprende que el bajo desempeño de los productos estratégicos de la institución, fiscalización y conciliación, impactaban fuertemente en los trabajadores del país. Lo anterior, por el costo de espera en la atención inicial, pero también por la tardanza en las resoluciones de las denuncias y reclamos realizados. A este costo se le adiciona que mientras los trabajadores debían esperar la actuación de la Dirección del Trabajo, existían importantes pérdidas de beneficios previsionales y laborales (Consultora Santiago, 2015). En detalle, se realizó una línea base al año 2015 que ejemplificaba los resultados de estos cuatro productos estratégicos: fiscalización programada, fiscalización reactiva, conciliación y atención presencial de usuarios, los cuales se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3 Focos a resolver con el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo – Año 2015

Producto Estratégico	Línea base de la problemática
Fiscalización Programada	De 26.742 fiscalizaciones programadas, 19.716 no detectaron ninguna infracción. Esto significa que la tasa de detección es de un 26%.
Fiscalización Reactiva	En la RM se interpusieron 33.209 denuncias que deben fiscalizarse (44,3% del total país), que en promedio demoraron 50,5 días en resolverse, en comparación al promedio país de 35,7 días. De los 50,5 días, 28,9 días es tiempo muerto de espera entre que ingresa y se le asigna a un fiscalizador.
Conciliaciones	76.027 solicitudes de conciliaciones (42,3% del total país) generan horas de audiencia reservadas que son pérdidas (formalmente 45 min por audiencia).
Atención Presencial de Usuarios	23 de las 29 oficinas analizadas aún presentan tiempos de espera promedio superior a los 20 minutos por atención, y 11 oficinas la espera es de más de 45 minutos en el 2105 (pág. 22, Tabla 11). En el 2015, sólo en 4 oficinas los tiempos promedio de espera han mejorado con respecto al 2014.

Fuente: Modernización de los Procesos de Fiscalización y Gestión de los Servicios a los Usuarios de la Dirección del Trabajo. Santiago: Programa de Modernización - Ministerio de Hacienda.

Asimismo, se elabora un modelo causal (Diagrama 13) que profundiza en la raíz de los distintos problemas o espacios de mejora detectados. Identificando segmentos críticos (Dirección del Trabajo, 2016), tales como, la optimización del mapa de procesos, la gestión de la demanda en el canal presencial y virtual, además de la gestión de recursos asignados según la demanda, podrían impactar positivamente en la atención de los usuarios. Junto a esto, se definía que un nuevo modelo de fiscalización en conjunto con una adecuada gestión del conocimiento podría reducir los tiempos de espera de las resoluciones y de hacer estas más homogéneas, A este punto, se complementa que, al mejorar la tasa de aciertos y la eficacia de la fiscalización, permitiría gestionar eficazmente el proceso sancionatorio. Por último y como problema basal, se determinó que el elemento crítico para llevar a cabo estas mejoras era el fortalecimiento de las

un componente de gobernanza y control para la gestión de la implementación (Dirección del Trabajo, 2016).

El avance del proyecto se lleva a cabo durante la administración del Director del Trabajo, Christian Melis, en los años 2016 y 2017. En marzo del año 2018 se produce un cambio de administración, continuando la gestión del proyecto, el Director del Trabajo, Mauricio Peñaloza, durante los años 2018 y 2019. Este cambio de administración se produce siendo el primer proceso asociado a la Alta Dirección Pública, si bien el jefe de servicio fue elegido por el Presidente de la República, éste se debía regir según el perfil construido con los estándares asociados al proceso de Alta Dirección Pública. Transcurridos 2 años de iniciado el proceso modernizador, desde el nivel estratégico de la DT, se visualiza la necesidad de integrar el trabajo ya realizado -de instalación de capacidades- para lo cual se generan modelos conceptuales, que permite trazar una hoja de ruta que materialice de forma efectiva la transformación y sus alcances en todos los niveles de la organización. De este trabajo de replanteamiento y conceptualización surgen los ejes de transformación, el modelo de atención de usuarios por niveles, y el ciclo de vida laboral, modelos que permiten y dan el puntapié inicial al proceso de implementación de la transformación digital. De esta forma, se pueden distinguir dos etapas distintivas y fundamentales en la ejecución del Proyecto de Modernización de la DT-BID. En la primera etapa adicional a lo ya indicado, se realiza un diagnóstico integral de la organización, se ejecutan consultorías de rediseño de procesos y se inicia la digitalización de trámites, mientras que, en la segunda etapa, se definen modelos conceptuales que permiten establecer como estrategia medular de modernización organizacional a la transformación digital, esto mediante a partir de tres ejes, la digitalización, la omnicanalidad y la ejecución de acciones proactivas.

3. MARCO CONCEPTUAL

3.1 INTRODUCCIÓN A LOS MODELOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

La transformación de las organizaciones hacia un modelo totalmente digital requiere desarrollar capacidades que van más allá de la integración de tecnología. Es por esto que recogiendo la experiencia de las Instituciones que van más avanzadas en este proceso transformacional, se han diseñado diversos modelos que señalan una hoja de ruta que les permita cumplir con el objetivo de obtener la capacidad para aprovechar eficazmente las tecnologías digitales, a través de una visión integradora y así proporcionar servicios accesibles, confiables y rápidos para sus usuarios. De la revisión bibliográfica de distintos modelos de transformación digital existentes, se destacan tres de estos, diseñados por Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Massachusetts Institute Of Technology (MIT), los cuales se muestran en la Ilustración 10.

Ilustración 10 Modelos de transformación digital en estudio



Fuente: Elaboración propia

3.2 MODELO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU)

El modelo de transformación digital de la Organización de Naciones Unidas (Ilustración 11) se diseña para colaborar con la transformación digital de los 193 países miembros.

Es preciso señalar que este modelo está planteado en el desarrollo de una estrategia macro para los gobiernos, lo cual se antepone a la bajada más operacional de una institución en particular. Este modelo tiene como centro las necesidades de las personas, por lo que fundamenta la transformación basada en la modificación del concepto de gobernanza y cambio cultural de las organizaciones, sin perder la mirada estratégica para un desarrollo sustentable. En general, el modelo busca un enfoque integral de implementación iterativa a través de cuatro etapas: análisis de contexto, diseño de una hoja de ruta inspirada en la articulación de una visión compartida de transformación y el uso de las tecnologías digitales como herramienta, implementación de la hoja de ruta basada en los pilares claves y, por último, implementando una estrategia de control y evaluación para la mejora continua (Naciones Unidas, 2020).

Ilustración 11 Pilares claves del Modelo de transformación digital de la Organización de Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia basado en Naciones Unidas. (2020). E-Government Survey 2020. New York: United Nations Department of Global Communications.

Tal como se menciona en el párrafo anterior, la implementación de este modelo contempla nueve pilares claves para la transformación digital:

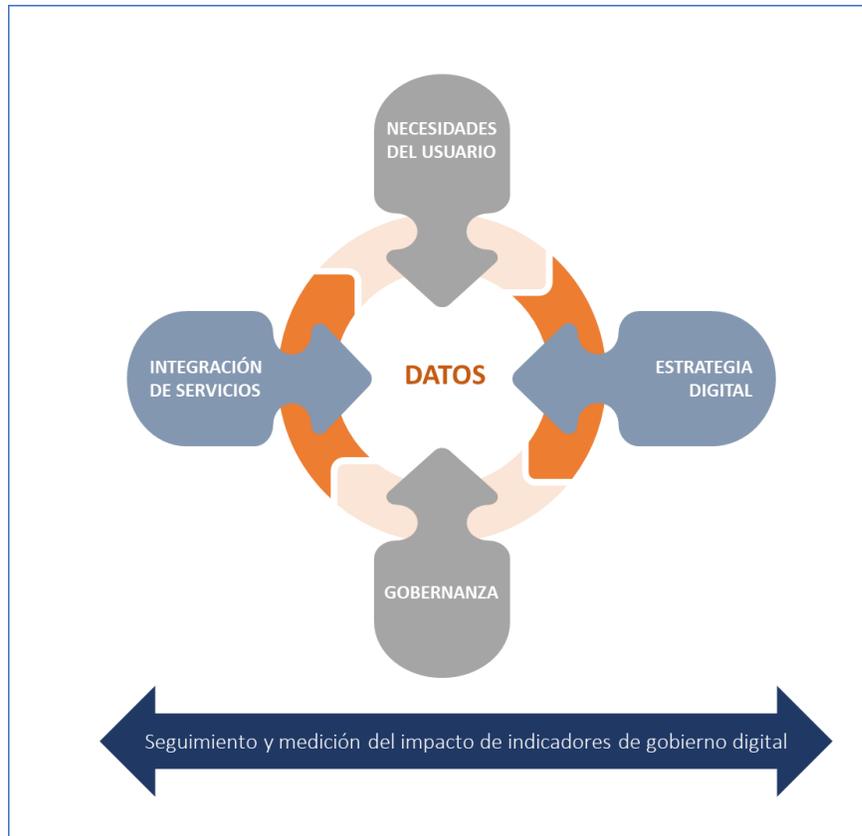
- **Visión, liderazgo, mentalidad:** fortalecer el liderazgo transformacional, cambiar mentalidades y capacidades digitales a nivel individual
- **Marco institucional y regulatorio:** Desarrollar un ecosistema institucional integrado a través de un marco legal y regulatorio integral.

- **Configuración y cultura organizacional:** Transformar la configuración y la cultura organizacionales.
- **Pensamiento e integración de sistemas:** Promover el pensamiento de sistemas y el desarrollo de enfoques integrados para la formulación de políticas y prestación de servicios.
- **Gobernanza de datos:** Garantizar la gestión estratégica y profesional de los datos para permitir la formulación de políticas basadas en éstos y el acceso a la información a través de datos gubernamentales abiertos, entre otras prioridades de acceso y uso de datos.
- **Infraestructura de las TIC:** Generar una estrategia para dar a las organizaciones asequibilidad y accesibilidad a la tecnología.
- **Recursos:** Movilizar recursos y alinear prioridades, planes y presupuestos, incluso a través asociaciones de los sectores público y privado.
- **Desarrollo de capacidad:** mejorar la capacidad de las escuelas de administración pública y otras instituciones.
- **Capacidades sociales:** desarrollar capacidades a nivel social para no dejar a nadie atrás y salvar la brecha digital.

3.3 MODELO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE plantea que, la transformación digital de los gobiernos está directamente relacionada con mejorar el bienestar social, debido a que el no incorporarse en esta nueva dinámica de las organizaciones puede impactar en el riesgo de fallas significativas en las políticas o de brindar servicios obsoletos que no responden a las necesidades ciudadanas. Es por esta razón, que se plantea como estrategia para la modernización del sector público, un modelo de transformación digital que declara la necesidad de alinear los objetivos estratégicos que logre una visión compartida para la digitalización del gobierno, el futuro del servicio y formulación de políticas (OCDE, 2019).

De esta forma, el modelo de transformación digital OCDE (Ilustración 12) plantea 6 pilares bases, siendo el centro de éste la gestión de los datos, como ente clave para la toma de decisiones y generación de procesos organizacionales que faciliten esa nueva forma de hacer las cosas. A continuación, se detallan los pilares involucrados.



Fuente: Elaboración propia basado en Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation. París: OECD Publishing.

- **Gobernanza:** El primer componente del círculo virtuoso de la transformación digital es la gobernanza, donde se destaca la necesidad de un marco que tenga la capacidad de hacer frente al cambio, tanto a nivel interno, como las nuevas expectativas de la ciudadanía y de todos los actores interesados. Esta misma gobernanza, es la que debe encargarse de ampliar la visión de futuro de las organizaciones y coordinar los ejes de implementación según los objetivos trazados, proyectando el trabajo en red con otras instituciones (OCDE, 2019).
- **Estrategia digital:** Para generar una estrategia digital adecuada es necesario tener claridad de los objetivos a alcanzar, con el fin de tener un listado de prioridades al momento de digitalizar, entendiendo que siempre habrá escases de recursos. Este cambio de foco es fundamental, ya que la estrategia debe ser dirigida para que los equipos de trabajo de todo el sector público no sólo digitalicen los procesos, sino que los reconviertan en procesos simples, integrados e iterados con los usuarios. Esto último, implica un modelo de gestión de personas diferente, donde se identifiquen los talentos, se capaciten a los funcionarios y se entreguen las herramientas adecuadas, dejando atrás reglas obsoletas que no generan valor en la era digital.

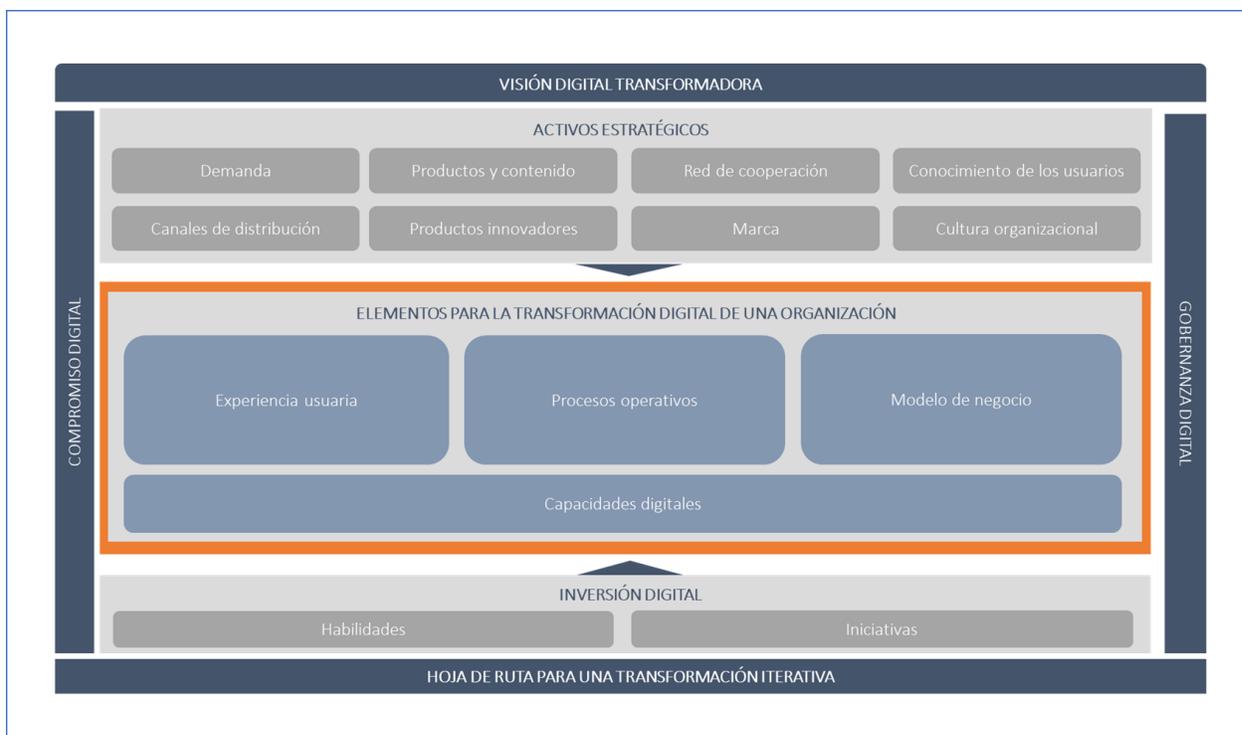
- **Datos:** En el modelo de transformación digital de la OCDE, los datos se convierten en un activo estratégico, clave para la toma de decisiones, debido a que es necesario anticiparse, diseñando e implementando políticas y servicios, además de gestionar el desempeño correspondiente. Por otra parte, la prestación de servicios integrados en la administración pública requiere del intercambio de datos a través de la interoperabilidad y la integración digital del sector público. Esto último, se facilita con la capacidad tecnológica que se ha generado en el último tiempo, donde es posible capturar, almacenar, procesar y compartir datos para respaldar esta toma de decisiones de manera mucho más sólida.
- **Necesidades del usuario:** Conocer a los usuarios y responder a sus necesidades es el enfoque central de la implementación de este modelo, es por esto por lo que las prioridades de una institución deben estar enfocadas en cubrir esos requerimientos, esto implica generar metodologías de trabajo conjuntas, diseño de experiencias que incluya iteraciones con quienes sean las personas que usarán el servicio. De esta misma forma, este pilar requiere la incorporación de herramientas que permitan investigar estas necesidades, con el fin de apoyar los rediseños de procesos y generar estándares que faciliten la experiencia de los usuarios con los servicios entregados.
- **Seguimiento y medición:** Todos los elementos del modelo sólo conducirán a un círculo virtuoso si están vinculados a un sistema de monitoreo robusto y a circuitos de retroalimentación proporcionando datos para la mejora continua de las operaciones gubernamentales. Es por la necesidad de diseñar indicadores que sean referencia para el avance de la instalación del modelo de transformación digital.

3.4 MODELO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY (MIT)

Para conceptualizar este modelo de transformación digital (Diagrama 14), el MIT realizó un estudio global donde se investigó a 150 organizaciones de distintas características que ya habían integrado un reordenamiento basado en la digitalización, de las cuales se rescataron los aprendizajes más relevantes que éstas tuvieron que pasar para lograr implementar esta estrategia como una nueva forma de concebir el modelo de la organización. De este estudio, se destaca que una transformación digital exitosa no se basa en la implementación de nuevas tecnologías, sino de transformar una organización para aprovechar las posibilidades que entregan las nuevas tecnologías (Westerman, Nine elements for digital transformation, 2014). Esto último, es el centro del modelo que se presenta a continuación, donde se destaca que para implementar de buena forma la estrategia de transformación digital en una organización, se deben centrar en el diseño de una nueva experiencia para todos los usuarios, esto implica que los procesos operativos deben ser repensados, impactando en un nuevo modelo de negocio. Sin embargo, para llevar a cabo lo central de modelo, la organización debe asegurar un marco organizacional (Diagrama 15) que permita proyectar y hacer realidad los cambios

requeridos, asimismo, se requiere tener claridad sobre los cimientos para comenzar a construir este nuevo modelo de transformación digital a través de los activos estratégicos y la inversión digital.

Diagrama 14 Modelo MIT Transformación Digital



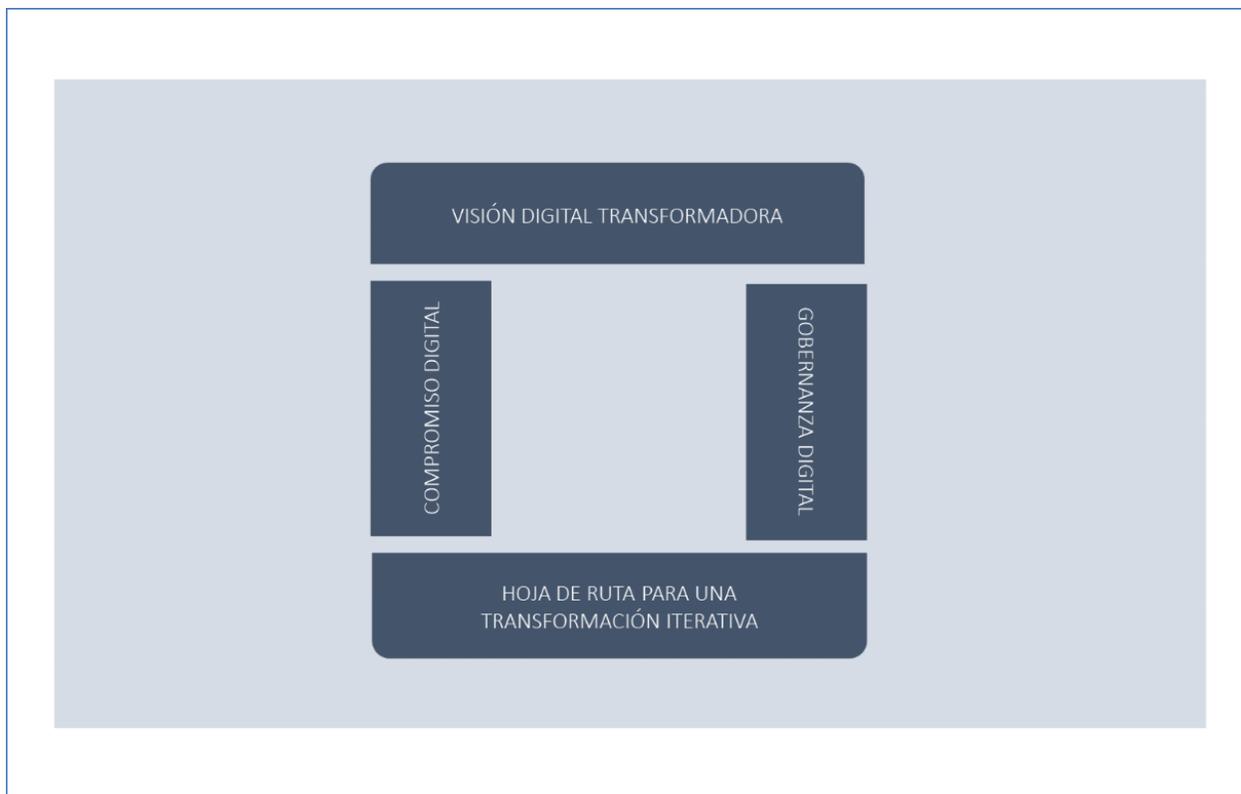
Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan management review.

Este modelo de transformación digital apunta en primera instancia a la consideración del factor humano, ya sea directivos, trabajadores o usuarios, siendo clave para determinar la velocidad de la implementación, asimismo, en los casos exitosos del estudio, se detectó que la transformación digital que finalmente se puede implementar, es concebida y conducida desde la alta dirección hacia abajo. Por otra parte, se debe analizar el cómo impulsar el cambio, a través de la gobernanza y la creación de distintas mediciones para ir ampliando la visión del resto de la organización, a través de resultados concretos.

El liderazgo es un factor clave para producir los cambios requeridos, ya que esto implica un desafío de gestión y personas, no solo de tecnología. Para cumplir con esto se debe tener una visión de alto nivel que se refuerce a través de la comunicación de arriba hacia abajo que permita involucrar a la organización para efectuar el cambio y reducir la resistencia organizacional, debido a que las personas se pueden convertir en un obstáculo mayor que la implementación de una tecnología compleja. El modelo plantea que para comunicar una visión digital transformadora es necesario establecer una comunicación que permita movilizar la fuerza de trabajo más fácilmente.

Por otra parte, una vez que la organización define su visión transformadora, es importante establecer una gobernanza digital, lo cual traduce la visión en un conjunto de metas ambiciosas para impulsar los resultados. Junto con esto, se deben diseñar mecanismos de coordinación en la organización para llevar a cabo las metas planteadas. Una vez que todo esto esté claramente establecido y la estructura de la organización esté alineada, los líderes deben asegurar un conjunto transparente de métricas para monitorear constantemente con tal de revisar el progreso a los objetivos trazados.

Diagrama 15 Marco organizacional para la implementación del Modelo MIT Transformación Digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

A la vez, es importante entender que la transformación digital no requiere crear una organización desde cero, más bien, se deben transformar los recursos y competencias existentes para el nuevo entorno. Si bien, en algunas ocasiones se necesitará cambiar el liderazgo o reemplazar algunos activos, la mayoría de las veces, esta transformación implica reasignar o adaptar los activos existentes y realinear o motivar a los funcionarios de la institución. Esto implica la imperiosa tarea de reflexionar sobre cuáles son los activos estratégicos que serán útil en este nuevo modelo de gestión. El modelo de transformación digital del MIT identifica los activos que podrían ayudar o dificultar este objetivo, los cuales se muestran en el Diagrama 16.

Todo lo que involucra el conocer la demanda de los servicios y/o productos, se considera como un activo, incluyendo las personas que integran este proceso, la estrategia de atención y todo lo que pueda asegurar la satisfacción de los usuarios. Asimismo, tener claridad sobre los canales utilizados para generar servicios y/o productos es clave si se quieren generar transformaciones, ya que son los puentes entre la organización y los usuarios, esto implica que según como estén diseñados pueden impactar en el nivel de satisfacción que tienen los usuarios hacia la organización, siendo esto una ventaja a la hora de querer hacer cambios. Por otra parte, el tener claridad de su diseño, permite saber las brechas y donde poner los esfuerzos en garantizar la fluidez y unificación de estos puentes.

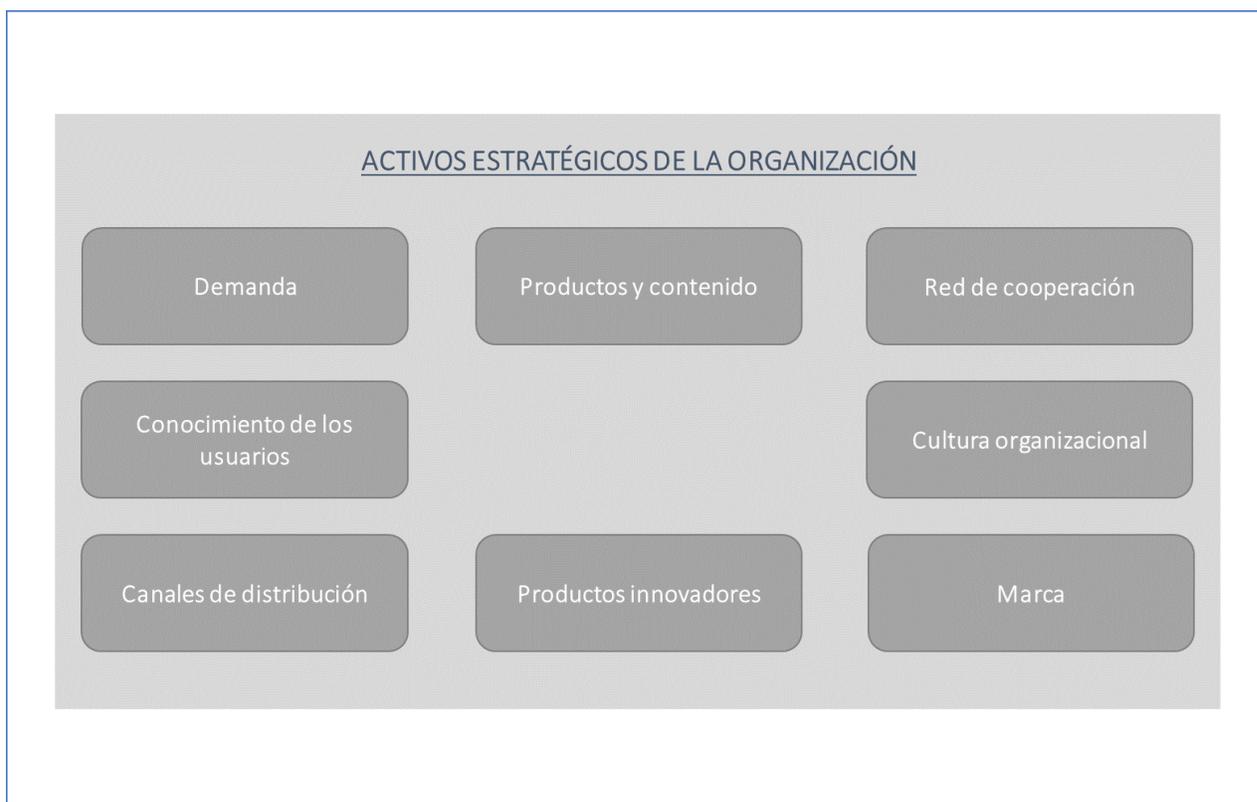
Al mismo tiempo, un activo importante que se puede reutilizar en entornos digitales, son los productos y/o servicios de la organización, además de los contenidos que se producen. Lo anterior, debido a que a partir de estos se pueden crear nuevos servicios para el beneficio de los usuarios, que van más allá de la digitalización de los ya existentes. Es preciso señalar que, aunque el foco está puesto en productos y/o servicios, esto implica una claridad en los procesos que implica la construcción de estos, ya que es el punto de inicio de la transformación y el darse cuenta de los cambios que se deben hacer para tener servicios más robustos e integrados. Otro activo estratégico relevante, es la identificación de los productos innovadores existentes, debido a la posibilidad de conectar a los integrantes de la organización con nuevas oportunidades y aprendizajes que se desprenden de estos productos y/o servicios, tales como la conexión con otros organismos con más experiencia y que se interesen en colaborar con este tipo de productos, mientras que la misma organización desarrolla sus propias competencias para innovar.

Por otra parte, la red de colaboración es una palanca estratégica para la transformación debido a que pueden permitir a las organizaciones combinar distintas experiencias para luego integrarlas en el modelo de operación lo cual nuevamente impacta en un mejor servicio para los usuarios. Los entornos digitales son complejos, sin embargo, las organizaciones que cruzan sus fronteras y son capaces de establecer relaciones para integrarse, aprender y generar nuevos recursos, ya sea financieros o de personas, son las que pueden decir que tienen activos de asociación. Respecto a la definición de la marca como activo estratégico, es preciso entender que la imagen de la organización transmite acerca de su quehacer, además de declarar los valores y principios. Esta percepción y credibilidad de la marca afecta la confianza de la ciudadanía, por tanto, también las expectativas que tienen respecto de la organización. Dado lo anterior, es preciso concebir la marca organizacional como un elemento clave para la legitimidad institucional, ya que esta es una de las variables de las cuales depende la aprobación de los usuarios y, por ende, puede aportar a un escenario más estable para encaminar a la organización a entornos digitales.

De la misma forma, otro activo estratégico es el conocimiento que se tienen de los usuarios, lo que implica identificar claramente quien es la persona o las personas que se relacionan con la organización. Lo anterior, no sólo desde características concretas, como su ubicación geográfica, género o edad, sino que también, desde sus necesidades y emociones al momento de acercarse a la organización. Esta información es base para comenzar a transformar, ya que es desde esta realidad y desde las necesidades de estos usuarios donde se deben comenzar a realizar las modificaciones de la estrategia, el

rediseño de los servicios existentes e incluso nuevos servicios. Por último, es importante mencionar que la cultura organizacional, es un activo estratégico poderoso, por tanto, tener claridad de cómo se mueve regularmente la organización, es clave para saber el nivel de dificultad y la velocidad que se tendrá en un proceso de instalación de un modelo de transformación digital. Si el entorno no es favorable para este tipo de transformación, cualquier tipo de intervención no prosperará, principalmente porque los valores y experiencia de la organización están representadas por las personas que pertenecen a la organización. En este sentido, la cultura se convierte en la principal dificultad para digitalizarse, siendo la gestión de personas y el marco de gobernanza uno de los principales desafíos.

Diagrama 16 Activos estratégicos de una organización para la implementación del Modelo MIT Transformación Digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

Un segundo input para la construcción de un bloque de transformación digital es la capa de inversión digital (Diagrama 17), elemento destacado, debido a lo complejo que puede ser un proceso de transformación si no existe inversión, tanto en habilidades como en iniciativas relacionadas con visión declarada por la organización, siendo esto una apuesta estratégica al implementar este nuevo modelo. En el caso de la inversión en habilidades, se pueden distinguir algunas acciones, tales como, la contratación de proveedores expertos en conocimientos que la organización aún no ha adquirido, sin embargo, aun

cuando exista este tipo de contratación, la clave está en la coordinación del equipo interno, ya que, de no ser así, el conocimiento no será traspasado a la organización, corriendo el riesgo de quedar atrapados por los proveedores. Asimismo, otra línea de inversión es la contratación de profesionales con habilidades analíticas. Esto aporta en la creación de análisis iniciales, mientras que el entorno comienza a aprender de aquello y así se comiencen a construir habilidades de este tipo en diferentes áreas.

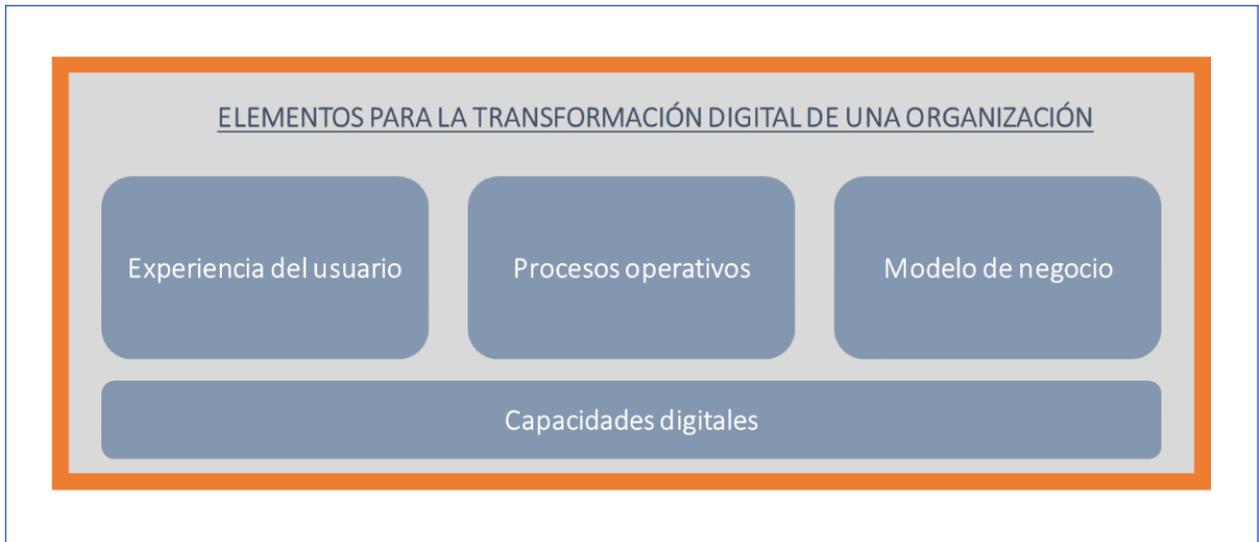
Diagrama 17 Inversión digital de una organización para la implementación del Modelo MIT Transformación Digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

Luego de haber descrito el marco del modelo de transformación digital, además de los input, activos estratégicos e inversión digital, es preciso centrarse en los habilitadores necesarios para la construcción del proceso de transformación, de los cuales se pueden distinguir pilares claves (Westerman, Nine elements for digital transformation, 2014), que están siendo los principales focos de transformación, tales como: experiencia del usuario, procesos operativos, modelo de negocio y capacidades digitales. Esto último se visualiza en el Diagrama 18.

Diagrama 18 Pilares y elementos para la transformación digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

Dentro de cada uno de los pilares recién nombrados, se distinguen diferentes elementos que son habilitadores para la transformación digital de una organización, los cuales se visualizan en el Diagrama 19.

Diagrama 19 Pilares y elementos para la transformación digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

El pilar de experiencia del usuario refleja las ventajas que pueden obtener las organizaciones cuando se trabaja con el activo estratégico del conocimiento profundo de los usuarios, lo que permite priorizar los esfuerzos para desarrollar una buena experiencia de ellos con los servicios ofrecidos. En este sentido, es preciso señalar que este concepto contempla “la sensación, sentimiento, respuesta emocional, valoración y satisfacción del usuario respecto a un producto y/o servicio, resultado del fenómeno de interacción con la organización” (Hassan Montero & Martín Fernández, 2005). Según el estudio realizado por el MIT, más del 90% de los directivos encuestados ubican la experiencia de usuario como el punto de partida del proceso de cambio digital.

Es importante detallar, que el pilar de experiencia del usuario lo componen tres elementos: comprensión del usuario, crecimiento de la primera línea y puntos de contacto con el usuario (Diagrama 20). En el caso del primer elemento, comprensión del usuario, se refiere a la utilización del activo de conocimiento del usuario para pasar al siguiente nivel, comprender su comportamiento y sus necesidades. Algunas acciones que realizan las organizaciones en proceso de transformación se refieren a la exploración de las redes sociales medios para entender el nivel de satisfacción de los usuarios. Además, las organizaciones comienzan a difundir contenidos de manera más efectiva por medios digitales. De la misma forma, comienzan a crear espacios en línea para poder interactuar con los usuarios. Por otra parte, la organización comienza a desarrollar la capacidad de análisis para comprender a los usuarios con más detalle, además de generar planes de acción respecto a mediciones de la satisfacción de estos (Westerman, Nine elements for digital transformation, 2014), con el objetivo de facilitar la vida de los usuarios

La primera línea de atención, segundo elemento del pilar experiencia del usuario, es la denominación que se le da al primer contacto que tienen los usuarios con la organización, al que proporciona la atención más directa y personalizada, en definitiva, de los que depende que usuarios tenga una experiencia positiva respecto al servicio ofrecido. De esta forma el crecimiento de la primera línea de atención apunta a que las organizaciones se den cuenta de la importancia de este nivel de atención, inyectando los esfuerzos necesarios para hacer crecer esta interacción, facilitando la labor de los trabajadores que realizan esta función a través de sistemas digitales y con procesos simplificados, de la misma forma, se puede disponer de un canal de auto atención para realizar o adquirir los servicios y/o productos más demandados. Por otra parte, otra forma de hacer crecer la primera línea de atención es transformar la atención reactiva a una proactiva, adelantándose a las necesidades de los usuarios, sin que estos deban siquiera acudir a las dependencias de la organización.

Por último, está el elemento relacionado con los puntos de contacto con los usuarios, el cual apunta a la integración de todos los canales de atención a través de un modelo de omnicanalidad que permita que la comunicación de los usuarios fluya sin importar el canal al cual acudan, transmitiendo un mensaje de transparencia y eficiencia ante el requerimiento realizado. Sin embargo, es necesario saber que esto requiere un cambio a

nivel de procesos dentro de la organización e incluso la incorporación de nuevos canales no explorados, tales como la integración de las redes sociales como un medio válido para resolver rápidamente, también está la posibilidad de crear espacios digitales diseñados especialmente para que el usuario posea toda su información en un solo lugar con acceso a toda hora. Finalmente, lo que se busca es que la organización se haga cargo de todos los puntos de contacto, pero de tal forma que el usuario viva una experiencia integrada y resolutive.

Diagrama 20 Pilares experiencia usuario del modelo MIT de transformación digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

El siguiente pilar para la construcción del proceso de transformación, es el de procesos operativos, el cual refleja que los cambios requeridos no sólo deben ser de cara al usuario, sino que para que estos puedan tener un verdadero impacto, las modificaciones internas son trascendentales. Este pilar contiene los elementos de digitalización de procesos, habilitación laboral y gestión del rendimiento. En el caso de la digitalización de procesos, tiene como objetivo que a través de la automatización de los productos y/o servicios de una organización, esto puede permitir reenfocar a los y las trabajadoras en tareas más estratégicas. Esto hace que la organización pueda ir transitando a potenciar procesos de innovación y creatividad en lugar de esfuerzos repetitivos. A su vez, permite crear flujos de datos que pueden servir para posteriores análisis. (Westerman, Bonnet, & McAfee, The Nine Elements of Digital, 2014)

Ahora bien, en el caso del elemento de habilitación laboral, responde a como la institución se reorganiza a los nuevos escenarios laborales que exigen la transformación, es decir, proporcionar la infraestructura necesaria para incentivar el trabajo en red desde cualquier lugar físico en el que estén los trabajadores, a su vez, deben optimizar la colaboración no sólo entre pares, sino que también la colaboración entre distintos niveles jerárquicos,

siendo más horizontal la relación. Asimismo, la implementación de estas herramientas, deben permitir compartir conocimiento, medir la gestión realizada para la toma de decisiones. Este último punto es clave, ya que permite identificar expertos en ciertas áreas del conocimiento, siendo beneficioso para la primera línea de atención en caso de requerirlo, agilizando la respuesta de cara a los usuarios. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011)

Por último, el elemento de gestión del rendimiento, lo cual es resultado de la visión más profunda que proporcionan los sistemas transaccionales, permitiendo tomar decisiones sobre evidencias y no sobre suposiciones, esto tanto para los procesos internos como para los procesos de cara a los usuarios. Lo anterior, permite reasignar las capacidades, comparar estados y finalmente ubicar los recursos para optimizar e identificar donde se deben asignar más capacidades. Más allá de estar más informados, este elemento cambia drásticamente el proceso de toma de decisiones de forma estratégica y la incorporación de esta información a la planificación de la organización, lo que debería repercutir en una mejor aceptación después que se toman las decisiones.

Diagrama 21 Pilares procesos operativos del modelo MIT de transformación digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

El tercer pilar de los habilitadores de transformación digital se relaciona con la transformación del modelo de negocio (Diagrama 22), redefiniendo la forma en que interactúan las funciones de la organización, donde los límites establecidos comienzan a diluirse. Los tres elementos básicos de esta transformación es la organización modificada digitalmente, nuevos productos o servicios y globalización digital. El primer elemento apunta principalmente al cambio en la forma de hacer las cosas en todas las áreas, rompiendo los silos organizacionales. (Westerman, Bonnet, & McAfee, The Nine Elements of Digital, 2014)

Por otro lado, está el elemento de los nuevos productos o servicios digitales, los cuales nacen a partir de la transformación de la organización y los cuales complementan los

productos o servicios tradicionales ya existentes, proporcionando una experiencia omnicanal de manera integrada. En el caso del elemento que contempla la globalización digital, indica cómo, a través de la integración de la tecnología y por ende de la información, se comienzan a obtener sinergias globales, a través de servicios compartidos que promueven la eficiencia y reducen el riesgo en todas las áreas de la organización. (Westerman, Bonnet, & McAfee, The Nine Elements of Digital, 2014)

Diagrama 22 Pilares modelo de gestión del modelo MIT de transformación digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

Por último, existe un pilar transversal a los tres pilares vistos anteriormente, éste se relaciona con las capacidades digitales (Diagrama 23), que permiten contratar habilidades adicionales para complementar el proceso transformacional, mientras la organización vive el proceso transformacional. Las capacidades digitales más requeridas son: integración de datos y procesos, integración de las áreas operativas con el área de tecnología, capacidad analítica y gestión de soluciones tecnológicas. De esta forma, la necesidad tecnológica más fundamental para la transformación digital es una plataforma digital de datos y procesos integrados. En general, las instituciones operan en silos, cada una con sus propios sistemas, definiciones de datos y procesos propios. Esta dinámica complejiza la generación de una visión común, pero encontrar estos puntos comunes no pueden ocurrir enfoques avanzados para la participación de los usuarios o la optimización de procesos. Es importante tener en consideración que, en la medida que se comienza a operar en distintos canales, es más complejo no depender de una plataforma común, siendo la integración de datos el mayor desafío en la configuración de los servicios. Los datos y procesos unificados son una de las razones por las que las organizaciones puedan obtener ventajas a través del análisis de estos datos, siendo para muchas instituciones tradicionales el primer paso para prepararse en el camino de la transformación digital. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting, 2011)

A su vez, las organizaciones que deben transitar por esta transformación, también requieren capacidades que le permitan transformar sus procesos o crear nuevos métodos en las plataformas, para eso es necesario tener la capacidad de gestionar soluciones tecnológicas a través de métodos efectivos, porque en general las áreas de tecnologías de las organizaciones son altamente eficaces cuando existen requisitos bien definidos y tecnologías maduras que tienen larga data y que conocen perfectamente, sin embargo, no es la misma dinámica con tecnologías y prácticas digitales emergentes o que simplemente no existen en la organización. Para solucionar esto, se requiere un proceso de transición, donde existen alternativas como la contratación de esta nueva capacidad o mediante la creación de una unidad de innovación que permita identificar nuevas tecnologías y prácticas en paralelo al funcionamiento ordinario de la organización. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011)

Asimismo, la transformación digital, más que cualquier otra transformación, requiere una fuerte integración entre los equipos de tecnología y las áreas operativas. Es muy común que exista una relación tensa entre ambas miradas, por lo que es clave introducir metodologías de trabajo que integren ambos conocimientos para adquirir lenguajes comunes, con tal de generar confianza y comprensión compartida. De esta forma el equipo de tecnología puede ayudar a las líneas operativas a alcanzar sus metas, incluso acogiendo de alguna forma soluciones sugeridas. En efecto, lograr relaciones sólidas entre ambos equipos permite alcanzar en la transformación de la organización, ya que influye en aumentar la flexibilidad para la creación de nuevos mecanismos sin sentirse amenazados por avanzar en la innovación. (Westerman, Bonnet, & McAfee, The Nine Elements of Digital, 2014)

Por último, se destaca la gestión y análisis de la información, como la capacidad analítica de una organización, donde el objetivo no sólo es recolectar datos, sino que convertir esos datos en conocimientos. La combinación de datos integrados con herramientas de análisis y con personas capaces de realizar este tipo de análisis, permiten que la organización pueda obtener ventajas estratégicas para finalmente ofrecer mejores servicios a las personas, además de reaccionar más rápido a cambios operacionales para transformar la perspectiva reactiva a la proactiva. Sin embargo, es importante precisar que para lograr esta ventaja se debe desarrollar la capacidad de análisis, lo cual es un cambio cultural, además de inversiones en tecnología de la información (Westerman, Nine elements for digital transformation, 2014). Se requiere de un proceso de largo aliento, con una estrategia de gestión de personas que esté muy bien enlazada con la definición de perfiles y el diseño de un plan de capacitación en escalas según el diagnóstico de capacidades de la Institución.

Diagrama 23 Pilares capacidades digitales del modelo MIT de transformación digital



Fuente: Elaboración propia basado en Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. MIT Sloan Management Review.

3.5 SELECCIÓN DE MODELO DE ESTUDIO

Para efecto de este estudio, se selecciona el Modelo de Transformación Digital del MIT (Instituto de Tecnología de Massachusetts) para realizar el análisis de la Dirección del Trabajo, dado que tiene varias ventajas significativas:

- **Credibilidad y experiencia:** El MIT es una de las instituciones académicas más prestigiosas en el campo de la tecnología y la innovación. Su Modelo de Transformación Digital se basa en la investigación y la experiencia acumulada a lo largo de los años en el análisis y desarrollo de estrategias digitales.
- **Marco sólido:** El modelo del MIT proporciona un marco sólido y estructurado para comprender y abordar la transformación digital. Está respaldado por datos, investigaciones y mejores prácticas en el campo, lo que lo convierte en una base confiable para el análisis institucional.
- **Enfoque integral:** El enfoque del MIT no se limita a la implementación de tecnología, sino que también abarca aspectos como la cultura organizativa, la gestión del cambio y la capacitación del personal. Esto permite un análisis completo de cómo la transformación digital impacta en todos los aspectos de una institución.
- **Adaptabilidad:** El modelo del MIT es lo suficientemente flexible como para ser aplicado en una variedad de contextos y sectores. Puede ser adaptado para analizar instituciones gubernamentales, empresas, organizaciones sin fines de lucro y más.

- Enfoque en capacidades digitales: El modelo del MIT pone un fuerte énfasis en el desarrollo de capacidades digitales dentro de la organización, incluyendo la integración de datos, la gestión de soluciones tecnológicas y la analítica. Esto es fundamental en la era digital.
- Enfoque en el usuario: La transformación digital según el MIT incluye una consideración importante de la experiencia del cliente o usuario. Esto es esencial para comprender cómo la institución satisface las necesidades y expectativas de sus partes interesadas.
- Énfasis en la innovación: El MIT es conocido por su enfoque en la innovación y la vanguardia tecnológica. Su modelo de transformación digital promueve la innovación como un componente esencial, lo que puede ayudar a las instituciones a mantenerse actualizadas.
- Enfoque en datos y análisis: El análisis de datos desempeña un papel crucial en el modelo del MIT, lo que permite a las instituciones tomar decisiones informadas y medir el impacto de la transformación digital.

El modelo de transformación digital del MIT destaca por su enfoque sólido en tecnología, innovación y análisis de datos, ofreciendo un marco integral y adaptable para comprender y abordar la evolución digital. Aunque, a diferencia de los otros modelos, no incluya explícitamente la vertiente regulatoria, su énfasis en capacidades digitales, innovación centrada en el usuario y enfoque en datos sólidos lo posiciona como una elección confiable y que permite comprender de mejor forma un proceso de transformación institucional. Al reconocer la importancia de la adaptación normativa, este modelo se complementa con la necesidad de alinear estrategias digitales con requisitos legales para garantizar una transformación digital efectiva y en cumplimiento con las regulaciones vigentes. Esta combinación permite a las instituciones no solo mantenerse actualizadas en términos tecnológicos, sino también cumplir con las normativas que rigen sus operaciones, impulsando así una transformación integral y sostenible.

En resumen, el modelo de transformación digital del MIT es una elección sólida para realizar un análisis institucional debido a su reputación, enfoque integral, adaptabilidad y enfoque en la innovación. Proporciona un marco confiable y basado en datos para evaluar y comprender cómo una institución aborda su proceso de transformación digital.

4. METODOLOGÍA

Este estudio de caso tiene como propósito revisar la experiencia de la Dirección del Trabajo en el proceso de implementación de un proyecto de modernización financiado por el Ministerio de Hacienda en el marco del programa de modernización del Estado. Lo anterior, porque hoy este proceso de implementación tiene características similares al proceso de transformación digital de una organización. Hoy en día, la documentación de estas experiencias es clave para que otras instituciones lo tengan considerado especialmente por la obligatoriedad que implica la implementación de la Ley N°21.180 de transformación digital del Estado.

La generación de este estudio, remitieron distintas interrogantes que conllevaron a indagar el proceso de implementación del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo que se llevó a cabo entre los años 2016 y 2020. En principio se generaron tres interrogantes que tienen relación con poder determinar cuáles eran los factores que más influyeron en este proceso de modernización, tanto los que facilitaban como los que obstaculizaban, en el entendido que estos matices son los que precisamente más influyen en el proceso de aprendizaje para otras instituciones que se encuentran en procesos similares. Por otro lado, una segunda interrogante tiene relación con la posibilidad de poder ejemplificar estos factores determinados, con tal de facilitar esta visión con acciones concretas y, por último, se busca ver la factibilidad de poder contrastar esta experiencia con el modelo de transformación digital del Massachusetts Institute of Technology. Debido a estas tres interrogantes iniciales, se configura una interrogante general, la cual viene a englobar los puntos mencionados anteriormente. Todo lo anterior se resume en el Diagrama 24.

Diagrama 24 Operacionalización de las preguntas de investigación



Fuente: Elaboración propia

4.1 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué factores debe considerar la Alta Dirección para implementar el proceso de transformación digital de un servicio público, desde la perspectiva del modelo de transformación digital del Massachusetts Institute of Technology (MIT)?

4.2 OBJETIVO GENERAL

Identificar los factores que deben considerar los directivos públicos para la implementación del proceso de transformación digital en una institución, de acuerdo con el modelo de transformación digital del Massachusetts Institute of Technology (MIT) y basado en la experiencia de la Dirección del Trabajo entre los años 2015 y 2019.

4.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Describir operacionalmente las expresiones concretas de los factores del modelo MIT en la Dirección del Trabajo.
- Contrastar los factores del modelo MIT, con la implementación de procesos de transformación digital de la Dirección del Trabajo.
- Identificar los factores facilitadores y obstaculizadores que influyen en la implementación del proceso de transformación digital en la Dirección del Trabajo.

4.4 MARCO METODOLÓGICO

4.4.1 ENFOQUE Y TIPO DE ESTUDIO

Esta investigación se desarrolla a partir de un enfoque cualitativo, exploratorio y descriptivo. En específico, se utiliza la metodología de estudio de caso, debido a que ésta es una herramienta que permite mostrar todo lo ocurrido en una organización en forma más detallada y acercarnos al fenómeno en estudio (Yin, 1984).

Este estudio de caso pretende mostrar que existen factores determinantes al momento de comenzar con un proceso de transformación organizacional, con foco en la digitalización y que estos influyen en el desempeño de éstas, sugiriendo que las organizaciones pueden alcanzar un mejor nivel en la implementación de esta estrategia, en la medida que los liderazgos tienen claridad de los factores facilitadores y obstaculizadores.

4.4.2 FUENTES DE DATOS

En este estudio se utilizan dos fuentes de datos, en primera instancia se acude al estudio de documentos oficiales de modernización de la Dirección del Trabajo y de la Secretaría

de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda, tales como, diagnósticos, informes de rediseño de procesos, informes de evaluación, entre otros.

Por otra parte, se acude a entrevistas realizadas a actores que protagonizaron el proceso de modernización entre los años de estudio. Estos actores están ubicados en dos ámbitos: desde la Secretaría de Modernización, a través de coordinadores de proyectos y asesores contratados especialmente para este proyecto de modernización y en tres niveles de la Dirección del Trabajo, directivos, jefes de unidad y funcionarios de los distintos departamentos de la organización.

4.4.3 MUESTRA

La selección de una muestra no probabilística intencionada en la sección de entrevistas se fundamentó en la necesidad de obtener información detallada sobre la experiencia de implementación del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo desde distintos enfoques y perspectivas. Este enfoque permitió abordar la pregunta de investigación de manera integral al considerar actores que vivieron la experiencia desde diferentes planes de acción.

Los subgrupos de actores seleccionados para las entrevistas provienen de tres orígenes distintos, lo que enriquece la diversidad de puntos de vista y experiencias. En primer lugar, se entrevistaron a actores internos de la Dirección del Trabajo, incluyendo a directivos y mandos medios que desempeñaron un papel fundamental en la implementación del proyecto. Esto proporciona una perspectiva desde dentro de la organización.

En segundo lugar, se incluyeron actores relacionados con el Ministerio de Hacienda, específicamente, ex integrantes del programa de modernización del Estado, que ahora forma parte de la Secretaría de Modernización del Estado. Estos coordinadores de proyectos y asesores fueron contratados con recursos del Ministerio de Hacienda y estuvieron directamente involucrados en el proceso de implementación de la Dirección del Trabajo. Su visión desde la perspectiva del financiamiento y la asesoría es valiosa para entender la dinámica del proyecto.

En tercer lugar, se recopiló la experiencia de un actor externo que representó la visión de uno de los proveedores que acompañó el proceso de implementación del proyecto en la Dirección del Trabajo. Esta perspectiva externa es crucial para comprender cómo la colaboración con proveedores influyó en la implementación y qué desafíos y oportunidades surgieron a partir de esta colaboración.

La información detallada sobre la caracterización de los entrevistados se presenta en la Tabla 4, lo que permite a los lectores de la tesis comprender mejor quiénes son los participantes y cómo su experiencia aporta a la investigación. En conjunto, la selección de estos subgrupos de actores diversificados enriquece la recopilación de datos y proporciona una visión completa de la implementación del proyecto desde múltiples perspectivas.

Tabla 4 Caracterización de los entrevistados

Origen del entrevistado	Tipo de entrevistado	ID del tipo de entrevistado	Caracterización del entrevistado	N° de entrevistados
Dirección del Trabajo	Directivos	DT1	Directivos involucrados en ambos periodos estudiados.	3
	Jefes de Unidad	DT2	Jefes de unidad del nivel central involucrados en ambos periodos estudiados.	5
Secretaría de Modernización	Coordinadores de proyecto	SM1	Coordinadores de proyecto a los cuales les fue asignado la Dirección del Trabajo.	2
	Asesores de modernización	SM2	Asesores que acompañaron el proceso de instalación del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo.	3
Proveedores	Jefatura de proyecto	P1	Participante como proveedor en los proyectos contemplados dentro del proceso de modernización	1
TOTAL				14

Fuente: Elaboración propia

4.4.4 PROCEDIMIENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

El proceso de recolección de datos a través de entrevistas fue fundamental para obtener una comprensión profunda y enriquecedora de la experiencia vivida en la implementación del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo. Dado que esta investigación se centró en analizar diversos aspectos relacionados con el marco teórico de la tesis, las entrevistas proporcionaron una valiosa perspectiva desde diferentes ángulos y aportaron una riqueza de información cualitativa.

A pesar de que se utilizaron pautas comunes en la formulación de preguntas durante las entrevistas, se adaptaron según el origen y la función de los entrevistados. Esto permitió abordar aspectos específicos y relevantes para cada grupo de actores involucrados en el proyecto. Por ejemplo, las preguntas destinadas a los implementadores del proyecto podrían haberse enfocado en los desafíos técnicos, mientras que las dirigidas a los niveles directivos se exploró el aspecto estratégico y de resultado.

El hecho de que las entrevistas se llevaran a cabo en formato online permitió una mayor flexibilidad en la programación, lo que facilitó la participación de los entrevistados y permitió registrar transcripciones literales precisas de cada conversación. Esto es crucial para garantizar la integridad de los datos y proporcionar una base sólida para el análisis.

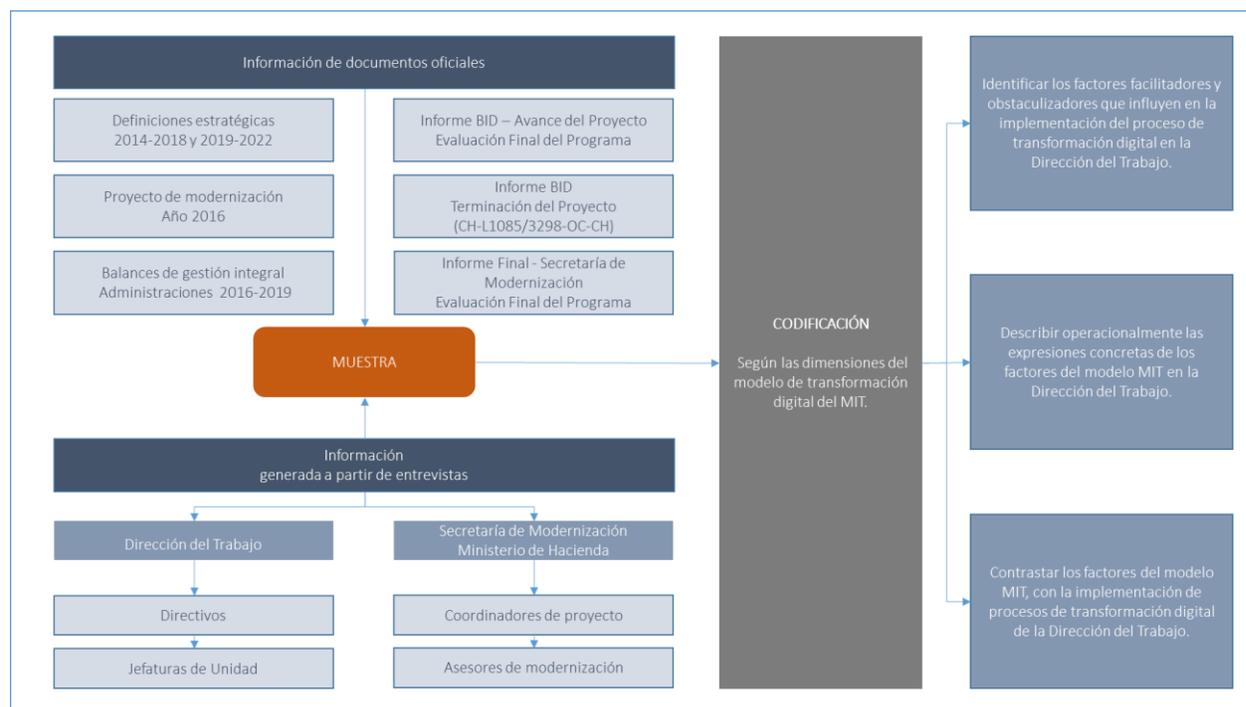
En cuanto a la recolección documental, el uso de documentos públicos relacionados con el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo en sus distintas etapas aportó una perspectiva complementaria. Estos documentos, que abarcan desde la fase de diseño hasta la fase de evaluación, proporcionaron una visión más completa de la

evolución del proyecto, sus objetivos declarados y los resultados esperados. Además, la revisión de estos documentos contribuyó a contextualizar los hallazgos de las entrevistas y respaldar los argumentos de la tesis.

En conjunto, la combinación de entrevistas en profundidad con la recolección documental robusteció la investigación y proporcionó una visión completa y matizada de la implementación del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo desde múltiples perspectivas y fuentes de datos. Esto permitirá un análisis más completo y una presentación sólida de los resultados en la tesis.

En resumen, el Diagrama 25 muestra el procedimiento que para la recolección de datos.

Diagrama 25 Procedimiento de recolección de datos



Fuente: Elaboración propia

4.4.5 PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS DE DATOS

En el proceso de análisis de las entrevistas realizadas, se aplicó una metodología cualitativa. En este enfoque, se llevó a cabo un análisis de contenido que implicó la creación de un sistema de categorías estructuradas basado en los factores identificados en el modelo de transformación digital del MIT. Este sistema de categorías se utilizó para codificar los extractos de los relatos proporcionados por los actores entrevistados.

Además, se agregaron nuevas capas de categorización para profundizar en la comprensión de la información recopilada durante las entrevistas. El objetivo principal de

este análisis cualitativo fue establecer una conexión entre los factores propuestos en el modelo del MIT y lo que se encontró en las entrevistas. En otras palabras, se buscó identificar de manera detallada cómo los factores del modelo se reflejaron en las experiencias y percepciones de los participantes en las entrevistas.

En cuanto al análisis documental, se siguió un proceso similar de codificación y clasificación de categorías. En este caso, se aplicó un análisis textual a los documentos relacionados con el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo. La información contenida en estos documentos fue evaluada y organizada de acuerdo con el mismo modelo teórico utilizado en el análisis de las entrevistas.

Este enfoque integral de análisis, que abarca tanto los datos cualitativos recopilados a través de entrevistas como la revisión de documentos, permite establecer una conexión sólida entre la teoría propuesta en el modelo del MIT y la evidencia concreta recopilada en el contexto de la implementación del proyecto. En última instancia, este enfoque proporciona una base robusta para responder a la pregunta de investigación y ofrecer reflexiones valiosas en el contexto de la modernización de la Dirección del Trabajo.

5 RESULTADOS

Con el propósito de dar respuesta a los objetivos del estudio a través del análisis de caso de la implementación del proyecto de modernización en la Dirección del Trabajo durante el periodo 2016-2020, el siguiente módulo da cuenta de las principales vinculaciones con el modelo estudiado, según los resultados obtenidos a partir de la aplicación de entrevistas semiestructuradas, y la triangulación de los discursos recabados en dichas entrevistas con información secundaria. Esto permite hacer una descripción operacional de las expresiones concretas de los factores del modelo MIT en la Dirección del Trabajo, además de contrastar estos factores del modelo con la implementación de procesos de transformación digital de la institución estudiada. De esta forma, es fundamental repasar los componentes del modelo de transformación digital de Massachusetts Institute Technology, el cual se compone de un marco de gobernanza, activos estratégicos e inversión digital, para luego pasar al componente central del modelo referente a los habilitadores del proceso de transformación digital.

En función de las etapas del modelo antes descrito, en un primer momento se da cuenta de hallazgos transversales referidos al marco organizacional, identificando cuales de los componentes se muestran como facilitadores u obstaculizadores del proceso de implementación del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo en el periodo estudiado y en un segundo momento, se abordan hallazgos relevantes sobre los elementos habilitadores del proceso de transformación digital, asimismo, sobre cómo afectaron la instalación y operación del proceso transformacional. De esta forma, se ejemplifican con acciones concretas cada uno de los factores antes mencionado que se recogen de las entrevistas a actores que representan distintos niveles de acción. A posterior estas expresiones se contrastan con acciones concretas que se recolectan del análisis documental.

Es preciso señalar que el periodo estudiado comprende las trayectorias de dos administraciones, la primera administración comprende los años 2016–2018 y la segunda administración comprende los años 2018-2020. Dado esto, las citas están identificadas por actor entrevistado y el periodo comprendido).

5.1 MARCO ORGANIZACIONAL

A continuación, se presenta el análisis del marco organizacional presentado en el modelo estudiado. Es preciso mencionar que los autores señalan la importancia de estos componentes en el proceso de transformación digital de una institución, ya que permiten que la visión que se establece desde el liderazgo de la institución pueda traducirse en acciones en cada una de las áreas de la organización y, por ende, en los usuarios de ésta. Para que aquello suceda, se debe tener claridad hacia donde se quiere ir, siendo reforzado por un buen plan comunicacional y una estructura de gobernanza de arriba hacia abajo. Asimismo, se requiere una coordinación adecuada, el respaldo de una malla de indicadores que sean concordantes con la visión de transformación digital que se requiere lograr y los incentivos respectivos (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011).

5.1.1 Visión Digital Transformadora

En el caso del factor de visión digital transformadora, como en la mayoría de las transformaciones organizacionales, la comunicación es primordial para efectuar el cambio y reducir la resistencia organizacional. No involucrar a las personas en el proceso puede ser un obstáculo mucho mayor para una transformación digital exitosa que la implementación de cualquier tecnología compleja. Las organizaciones exitosas reconocen que el proceso se facilita al comunicar de manera temprana su visión digital, desplegando la tecnología como un medio para movilizar a quienes componen la fuerza laboral. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011).

Es preciso recordar, que el proyecto de modernización que presentó la Dirección del Trabajo al Ministerio de Hacienda, contemplaba un esquema de cinco componentes: los dos primeros tenían relación con un rediseño de los principales servicios de la institución: atención de usuarios y fiscalización/conciliación, siendo el objetivo disminuir los tiempos de espera, reducir la heterogeneidad de las resoluciones/respuestas ante un mismo caso, mejorar la eficiencia en el uso de recursos, integrar un sistema con trazabilidad completa (tanto interna como externa), y en el caso de la fiscalización, implementar un sistema de gestión de sanciones. Por otra parte, los tres componentes restantes correspondían a líneas de apoyo, apuntando a mejorar la capacidad tecnológica de la Institución, y un componente de gestión de la integración de dicho proyecto en el proceso de modernización del servicio, además de un sistema de gobernanza y control apropiado para gestionar dicha implementación (Dirección del Trabajo, 2016).

Las entrevistas semiestructuradas arrojaron diversos hallazgos relacionados con este componente en ambos periodos de estudio, tal como se muestra en la Tabla 5, En general, los actores señalaron la importancia de establecer una visión estratégica en la institución para dar contexto a las tareas que se debían realizar en el marco de un proceso de transformación organizacional. Según lo indicado, en el primer periodo se visualizan las diferencias entre la percepción del líder del proyecto, liderazgo radicado en el subdirector de la institución, con el resto de los actores, donde desde la cabeza de la institución se tenía claridad hacia donde se quería llegar, sin embargo, esta concepción del problema no fue construida por todos los integrantes del equipo, restando legitimidad al proceso. Lo anterior, implicó no tener la bajada esperada al resto de la organización y, por ende, en las tareas encomendadas por parte del equipo encargado de realizar la implementación.

Por otra parte, en el segundo periodo de estudio, si bien, existe similitud en que el mandato inicial no fue construido por todo el equipo directivo, la diferencia radica en el origen del mandato, ya que en este caso, el líder del proyecto era el director de la institución, asimismo, se estructuró un mensaje desde un primer momento, definiendo rápidamente los bordes desde donde debía ser construida la visión, siendo prioridad que ésta debía estar alineada a las definiciones estratégicas de la Dirección del Trabajo, institucionalizando el proyecto. De esta forma, se pretendía mitigar el riesgo que cada línea de trabajo pudiese traducir el mandato de manera distinta a la planteada.

Según Kotter, en un proceso de transformación organizacional, la resistencia al cambio es un factor obstaculizador, por ende, es necesario que la visión institucional sea fácil de transmitir, asimismo, ésta debe adaptarse a las oportunidades estratégicas, con tal de priorizar las iniciativas que permitan avanzar rápidamente para mostrar resultados. Dicho lo anterior, en lo ideal, esta visión no puede ser construida por unos pocos, sino que deber ser cocreada por toda la Alta Dirección, ya que esto facilita la elección de iniciativas pertinentes y motivadoras para el resto de la organización, dando legitimidad y sentido a las tareas que prosiguen. Es clave que no existan fisuras ni divergencias entre los miembros del equipo directivo, pues ellos serán los encargados de comunicar a sus respectivas áreas y contar lo acordado para una correcta implementación (Kotter, 2015).

Tabla 5 Hallazgos en el marco organizacional: visión digital transformadora - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Marco Organizacional: Visión digital transformadora		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“Con el director sabíamos que había muchas deficiencias en la Dirección del Trabajo. Se tenía conciencia de los problemas en la demora en la atención de los usuarios, la heterogeneidad en la respuesta, la falta de impacto en los temas de fiscalización, que es el eterno problema del número de fiscalizaciones, la cantidad de empresas que se fiscalizaban, etc. Eso coincidió con la invitación que se nos hizo desde Hacienda, para integrarnos al proyecto BID y en paralelo, teníamos conciencia en que para avanzar en la Ley de Planta debíamos mostrar el compromiso de la Dirección del Trabajo en potenciarnos como institución. Entonces, en el origen confluyeron elementos técnicos, pero también una situación política que permitió apalancar esta posibilidad. Fue una decisión de tipo estratégico”</i>
	Jefes de Unidad	<i>“Se nos mandató a hacer auto diagnóstico del área, poner datos, procesos que se hacen en el departamento, pero todo esto sin una clara conciencia ¿hacia dónde iba este insumo? no sabíamos, éramos una institución muy inmadura en estos temas...”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>“la primera parte del proyecto se enfocó en levantar dolores, más que en diseñar una solución. Nosotros veíamos falta de visión a nivel organizacional. Entonces, las primeras iniciativas trataron de ver que había que hacer, sin el liderazgo necesario de las áreas de negocio.”</i>
	Asesores de modernización	<i>“Antes de haberme involucrado en el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo, debería haber tenido una reunión con el director, y haber aclarado, ¿cuál era la pedida de él?, ¿cuál era la parada respecto del proyecto? porque una vez adentro entendí que no existía mucha claridad hacía donde había que ir, al menos no desde las jefaturas.”</i>

Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“el proyecto de modernización era un tema absolutamente satelital, no estaba metido en la estructura de la Dirección del Trabajo, era bastante endogámico, todos decían, tenemos que cumplir ciertos indicadores, entonces mi diagnóstico inicial es que no estaba alineado con la estrategia, no era transversal, no estaba metido en el core business de la institución, por tanto, dije, aquí tenemos que tomar decisiones distintas, y meter esto en el negocio de la Dirección del Trabajo”</i>
	Jefes de Unidad	<i>“El director tenía una idea de transformación concreta, tenía un discurso, él quería, que nos sintiéramos orgullosos de ser parte de la Dirección del Trabajo, una DT moderna al servicio de las personas”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>“lo primero que nos dijo fue... yo aspiro a que la DT tenga un sistema digital y que funcione tan bien como funciona Servicio de Impuestos Internos, siempre puso ese ejemplo, y dijo, yo quiero los usuarios puedan hacer todo desde el celular. Personalmente nunca había visto algo así en ninguna institución, y eso fue un antes y un después, fue la gran oportunidad para el proyecto de modernización, para aspirar a hacer más cosas”</i>
	Asesores de modernización	<i>“en la administración anterior, el problema radicaba en que cada proyecto era administrado desde su propio gallinero, eran divisiones totalmente estancas, el área de fiscalización tenía su lógica de trabajo, el área de atención de usuarios tenía su lógica, informática tenía su propia lógica, gestión de personas tenía su propia lógica, etc. Y eran lógicas que no conversaban, eran todos verticales, y de hecho el programa estaba construido en lógica de vertical, entonces la primera propuesta que hizo el director fue integrar todo lo realizado con una visión común, porque si no era una estrategia integrada, no conduciría a ninguna parte.</i>

Fuente: Elaboración propia

5.1.2 Gobernanza Digital

Un segundo factor del marco organizacional es la gobernanza. Tal como se menciona en el marco teórico, la gobernanza en el modelo la transformación digital es determinante para una correcta implementación, debido a que esta estrategia es concebida y conducida desde la alta dirección hacia abajo. A su vez, el proceso de cambio se impulsa a través de la gobernanza y la creación de distintas mediciones para ir ampliando la visión del resto de la organización, a través de resultados concretos. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011)

En este caso de estudio, se detecta una serie de hallazgos referentes a gobernanza en ambos periodos, lo cual se resumen en la Tabla 6. En el caso del periodo comprendido entre los años 2016 y 2018, uno de los temas más relevantes tiene relación con el nivel de participación del líder máximo de la institución, algo determinante, para llevar a cabo

cualquier proceso transformador en una institución, en especial porque en el ámbito público las organizaciones son jerarquizadas y tienen incorporado un fuerte componente político. La baja visibilidad del director del trabajo en este proyecto influyó en que el liderazgo lo asumiera el subdirector de la institución, pero sin el respaldo político necesario para alinear a un equipo directivo con un proyecto de modernización que para la época era transgresor y que removería el funcionamiento normal de una institución de más de 90 años de funcionamiento.

Junto con esto, según lo que indicaba el componente de gobernanza del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo, se contrató a un coordinador externo para articular el proyecto y apoyar al subdirector. Sin embargo, la misión de articulación se tornó compleja, debido a que no logró diseñar un plan de acción coherente, por todos los factores antes mencionados, por lo demás, al ser un proyecto que apuntaba a mejorar el corazón de la organización, era necesario un perfil que no sólo tuviese experiencia en gestión de proyectos, sino que debía manejar los códigos sobre gestión pública sin olvidar el componente político mencionado anteriormente. En este contexto, los integrantes del comité directivo tomaron cada uno su rumbo, sin una mirada colectiva, impactando directamente en las iniciativas que se debían implementar, las cuales se desarrollaron sin una mirada integrada, resultado rediseños de procesos que no conversaban entre sí.

Aun cuando, estos primeros años fueron complejos, la experiencia se transformó en una oportunidad de aprendizaje en los años siguientes. En el periodo 2018-2020, el liderazgo del proyecto lo tomó el nuevo director del trabajo, modificando la dinámica de la situación anterior, siendo una de las primeras acciones la incorporación de reuniones semanales para alinear al equipo directivo. Junto con esto, se tomó la decisión de crear un equipo con representantes de todas las líneas de trabajo, los cuales ya venían trabajando en este proyecto. El objetivo de este equipo fue integrar los proyectos que fueron diseñados sin la convergencia que necesitaba la institución. Asimismo, se tenía la misión de acompañar al director en la estrategia de integración, dando la señal que los funcionarios eran capaces de llevar el proyecto sin la necesidad de una coordinación externa.

Según los autores del modelo, la transformación, como cualquier cambio organizacional importante, requiere un esfuerzo de los líderes para ayudar a los funcionarios a visualizar una realidad diferente y para garantizar que la organización avance en la dirección correcta. Las organizaciones que han logrado transitar a este nuevo modelo de gestión, tienen un fuerte liderazgo en iniciativas digitales, los cuales son capaces de traducir la visión organizacional a un conjunto de ambiciones y objetivos que les indiquen a los trabajadores de los beneficios de la digitalización de cara a los usuarios. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011)

Tabla 6 Hallazgos en el marco organizacional: gobernanza - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Marco Organizacional: Gobernanza		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“el liderazgo político, real del proyecto, tiene que estar en el jefe superior del servicio. Para poder alinear bien al conjunto de la jefatura. Por otro lado, nunca se logró que las jefaturas o algunas de las jefaturas, tuvieran una visión compartida, de este proyecto, que era un proyecto muy estructurado, no era en un área específica, sino que era prácticamente transversal, impactaba sustantivamente a toda la institución, entonces hubo jefaturas que les costaba comprender o aceptar la nueva visión, otros simplemente tenían una resistencia porque podían verse afectadas cuotas de poder.”</i>
	Jefes de Unidad	<i>“Lo primero que me llamó la atención respecto a la alta dirección, era que solamente estaba el subdirector, el cual estaba entregado en cuerpo y alma. El proyecto no fue del director nacional, un proyecto de tremenda importancia con la cantidad de recursos que nunca habíamos tenido como servicio.”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>“desde el programa de modernización de Hacienda había cierta desazón, en términos de que el proyecto no tenía mucho destino, lo comparaban con otros proyectos como el de la SUSESO, la diferencia estaba en que en esa institución tenías un líder, tenías un directivo ordenado, tenía sus tropas bien alineadas, por lo que crearon buenas herramientas. El líder estuvo dispuesto a amarrarse los pantalones con alambre púa, y decirles a los demás directivos, ahora todos los reportes van a ser remotos.”</i>
	Asesores de modernización	<i>“yo creo que fue un esfuerzo en vano tratar de generar una gobernanza para el proyecto, porque éste no tenía lo esencial que era el liderazgo del director de la institución, sin eso no tienes nada, yo desde esa experiencia en adelante, siempre menciono que si no hay interés por parte de la jefatura de servicio no vale la pena hacer ningún proyecto de modernización, no se puede, no tiene ningún sentido invertir recursos en una institución que el director o la directora no esté de acuerdo, y no esté sumamente comprometida.”</i>
Proveedores	Jefes de proyecto	<i>“Cada departamento era amo y señor de lo que ellos pretendían, y todavía no estaba esa conversación transversal para poder alinear y subsanar los problemas de fondo. Había proyectos que corrían en paralelo y que eran lo mismo, pero con diferentes líneas de negocios; no había alguien que centralizara”</i>

Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>Mi foco era dar legitimidad al proyecto, decirle a la institución que no traeríamos a gente con un know how externo porque éste era un tema transversal, que estaba en la organización, y que, por tanto, los dueños acá somos quienes estamos. Yo creo que esa fue una señal estratégica relevante en términos de liderazgo. obviamente tuve que hacer cambios al cabo de cierto tiempo, pero di la oportunidad para que los líderes que ya venían de la administración anterior se apropiaran y se hicieran cargo como un proyecto propio. Para mí era importante que existiera una mezcla de empoderamiento y de apropiación dentro de la organización.</i>
	Jefes de Unidad	<i>“el cambio lo impulsaba el director desde arriba hacia abajo, y obviamente, empezó a permear por defecto hacia la línea de negocio porque obligaba a los directivos a que fuera de esa forma. Además, se creó el equipo de integración, para que los jefes de departamento tuvieran claro cómo debería ser la estrategia”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>El director empezó a hacer pronto cosas para generar esta gobernanza del proyecto, o sea, sacó a la gente externa, se puso él mismo como contraparte, me acuerdo de que yo le dije, ¿A quién va a poner?, ¿Quién va a firmar? Me respondió, “yo soy el que firma”, lo cual en algunas cosas era problema, pero él asumía el compromiso, él quería ser la contraparte oficial. Con este director tuvimos muchas reuniones, entonces, rearmó el equipo directivo, después armó un equipo especialmente para el tema de transformación digital, eligió gente de las áreas de trabajo más relevantes y estaba súper encima, la única forma que tú puedes hacer cambios grandes es con algo así.</i>
	Asesores de modernización	<i>“El director conformó un equipo directivo que tenía reuniones semanales, de tal manera de dar lineamientos que hicieran que los distintos componentes fueran convergiendo hacia una estrategia común.”</i>
Proveedores	Jefes de proyecto	<i>“El director trató de establecer una gobernanza apoyado por un nuevo grupo de trabajo formado por funcionarios de las áreas de la Dirección del Trabajo, la Unidad de Integración, por ahí pasaban todos los proyectos, por ahí se hacía la priorización, por ahí se hacía el análisis para ver si un proyecto tenía relación con otro, para que no existiera este trabajo doble y así integrar los requerimientos, aunque fueran disímiles”</i>

Fuente: Elaboración propia

5.1.3 Compromiso Digital

Ahora bien, el compromiso digital es el factor que indica la capacidad de los líderes en generar el impulso y empuje para este tipo de transformación. El concepto de compromiso en este modelo señala la importancia de acompañar a la organización para que transite hacia una cultura digital, apoyando en espacios de desequilibrios y disparidades,

proveyendo mayor y mejor información para sobrellevar las situaciones a las que se enfrentan en este proceso. Es clave potenciar la interacción entre los grupos de trabajo y fomentar la unidad de los interesados como un nuevo valor de la organización. Lo anterior, genera mayor compromiso por parte los actores relacionados con este proceso, tanto al interior como al exterior de la institución (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011).

Los hallazgos relacionados es este aspecto muestran como los factores anteriores, visión y gobernanza, impactan directamente en la instalación del concepto de compromiso en la organización, en ambos periodos estudiados, lo cual se resumen en la Tabla 7. El primer periodo fue el espacio de instalación del proyecto, el cual, a pesar del gran involucramiento del líder del proyecto (subdirección de la Institución), existía una brecha en la legitimidad que éste tenía con el resto del equipo directivo. Esto provoca un clima con poca convergencia en los asuntos que debían priorizar, por ende, al poco andar se empieza a notar la falta de una línea común, siendo visualizado especialmente por los mandos medios y los profesionales del Ministerio de Hacienda. Todos estos hechos, provocaron que las jefaturas intermedias se empoderaran del proceso y tomaran el compromiso que se necesitaba para avanzar y acompañar al subdirector en instalar los desafíos planteados, este tema fue clave para la continuación del proyecto en el segundo periodo, ya que la nueva administración buscaba potenciar el conocimiento interno y encontró equipos con un aprendizaje adquirido en los dos años anteriores. De esta forma, la estrategia de la nueva dirección tuvo la oportunidad de partir con un equipo de funcionarios de carrera, lo cual facilitó la introducción de la visión en una gran parte de la institución.

Según la evaluación posterior que realizó el programa de modernización del Ministerio de Hacienda, se declara que la principal dificultad tuvo relación con la etapa de implementación, aludiendo que en los casos que el liderazgo estuvo enfocado y comprometido con el proyecto, priorizando adecuadamente, los proyectos de modernización lograron mejores resultados. En el caso de la ausencia de compromiso de la jefatura de servicio, fue complejo lograr un nivel de apoyo de los equipos directivos y técnicos, por tanto, esto afectó en la profundidad y calidad de las soluciones planteadas. (Paris & Rodriguez, 2019). Es relevante contextualizar que en el caso de la Dirección del Trabajo, el proyecto de modernización coincidió con la implementación de la reforma laboral, lo cual ocupó gran parte de la agenda política de esta institución, no visualizando que ambas líneas de trabajo tenían el potencial de ser complementarias, ya que un proceso de transformación organizacional, facilitaría la implementación de cambios tan sustanciales como una reforma laboral, siempre y cuando el nivel de priorización fuera el adecuado.

Tabla 7 Hallazgos en el marco organizacional: compromiso digital - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Marco Organizacional: Compromiso		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“Cuando se realizó el diagnóstico, se trabajó con una consultoría externa. Ellos trabajaron con varios departamentos. Sin embargo, la participación fue uno de los grandes problemas, porque había jefaturas que no tenían un compromiso real con el tema, y lo abordaron más bien, yo diría a la defensiva. A la consultora le costó avanzar con algunos temas, por las resistencias que encontraba en algunas áreas. La ventaja de la consultora es que conocían el servicio y así levantaron algunos temas, algunas deficiencias que fueron un insumo para el diagnóstico de base”</i>
	Jefes de Unidad	<i>“los más motivados eran los funcionarios de abajo, los mandos medios, nosotros queríamos participar de esto, porque era algo interesante de probar, era un desafío profesional. Inicialmente el proyecto se empezó a impulsar desde abajo, porque los jefes de departamento estaban más dedicados a discutir, sin darse cuenta de lo importante de este desafío”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>“Al inicio se cuestionó el compromiso de la institución con el proyecto, había que rogar por la atención. Los primeros problemas que tuvimos fueron porque no respondían, no se involucraban, era muy visible el conflicto en el equipo directivo. Esto no nos pasaba en los otros proyectos con otras instituciones, por eso nos llamaba la atención”</i>
	Asesores de modernización	<i>“Parte del equipo directivo no estaba involucrado, no había un compromiso, si bien se había elaborado y presentado el proyecto a la Dirección de Presupuesto y ésta lo canalizó hacia el programa de modernización, muchas jefaturas de división no estaban comprometidas con la necesidad de hacer un cambio profundo en el modelo de servicio”</i>
Proveedores	Jefes de proyecto	<i>“Con el sub-director tuvimos varias sesiones de trabajo, él estaba muy involucrado en el management, pero no se veía lo mismo del resto del equipo directivo, sin embargo, con las jefaturas intermedias se veía un gran empuje por llevar las cosas adelante”</i>

Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“cuando los líderes empiezan a tomar decisiones, y van siendo consistentes con esto, se pueden implementar cambios. Todos estos procesos tienen promotores, pasivos, y detractores. En este el objetivo fue ir moviendo cada vez más a los pasivos a promotores, y empiezas a moverlos cada vez más, al final, todos estos procesos terminan generando el efecto que la organización necesita.</i>
	Jefes de Unidad	<i>“El compromiso que se veía de la Dirección, permeaba en las líneas operacionales, ya que la forma de trabajo cambió. Empezamos a conversar en la misma sintonía entre las diferentes líneas de trabajo y el compromiso ya no era sólo del área de tecnología, era del conjunto completo, empezamos a trabajar con ellos y no competir con ellos, eso es súper importante, estábamos todos comprometidos con resolver los problemas que se iban presentando”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>“Creo que, en el caso del director, hubo un compromiso total con el proyecto, incluso en este caso, con el conocimiento previo, me pareció muy valiente su accionar porque uno intuía que lo iban a cuestionar. Lo primero que vimos fue la validez legal de muchos de los procedimientos. De inmediato saltó gente dentro de la DT, incluso diciendo que eso no se podía digitalizar porque tendrían problemas con los tribunales, la parte normativa en la DT es súper fuerte, tienen muchos abogados y el impacto es alto, y pese a eso el director dijo: no importa, yo prefiero que me digan que me equivoqué o dar la pelea después cuando ya lo tenga hecho, a no hacerlo, no voy a dejar de hacerlo por esto. Porque muchas veces en el sector público no se realizan innovaciones, sólo porque un abogado dice que no se puede.”</i>
	Asesores de modernización	<i>En un proyecto como este, que pretende meterse en la transformación, en las prácticas organizacionales y en las formas en cómo se realizan las actividades y los procesos dentro de la organización, tiene que estar vinculado, a un absoluto compromiso y convencimiento, de que eso es bueno, al más alto nivel. Irrestricto, irreductible, y en eso, yo tengo que reconocer que el director asumió un rol en forma muy clara y precisa. Donde, nada de lo que tú le dijeras respecto de porqué lo que íbamos a hacer no se podía hacer lo derrotaba, siempre salía una alternativa de como eludir ese problema. Y era irreductible. Si el líder no tiene esa convicción al más alto nivel, estos proyectos suelen reducirse mucho en su capacidad de producción de resultados, no es que no logres nada, pero se reduce mucho el potencial.”</i>

Fuente: Elaboración propia

5.1.4 Hoja de Ruta

La hoja de ruta como factor del marco organizacional, apunta al diseño de un plan de acción que permita trazar el camino de la organización para alcanzar la transformación digital. En términos sencillos, es un plan que integra procesos, personas, presupuesto y tecnología que puede llevar a la organización desde un punto A al punto B, según la visión planteada. Para trazar una hoja de ruta es necesario comprender desde un principio cómo la transformación digital puede apalancar la estrategia de la institución, junto con esto, es primordial conocer el nivel de madurez de la institución para tener claridad en qué punto del viaje se parte, para luego diseñar la estrategia adecuada. (MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting , 2011). Los hallazgos relacionados con este componente se resumen en la Tabla 8.

Los componentes del proyecto descritos en el factor de visión, incluía un plan a gran escala, sin embargo, era necesario hacer el traspaso a una hoja de ruta clara que incluyera todos los ámbitos para avanzar de manera coherente. Esta tarea fue asignada al coordinador contratado según lo indicado en el componente de gobernanza del proyecto. Esta incorporación fue compleja en el contexto institucional, debido a que, al no existir claridad de los pasos a seguir por parte de la institución, no fue fácil aunar criterios para diseñar la hoja de ruta que diera más claridad a los equipos que debían implementar. Esta incertidumbre fue traspasada a los equipos, donde cada uno de ellos se preocupó de ejecutar las tareas determinadas, pero sin saber cuál era el trasfondo de todas estas actividades en la estrategia final. Estas actividades era macroproyectos, que incluían los rediseños teóricos de los procesos más importantes de la institución, además de la implementación de componentes tecnológicos (infraestructura), base esencial del resto de iniciativas.

Con esta realidad, asume la nueva administración que finalmente hizo la recepción de la última etapa de los rediseños de proceso, dentro de los cuales se tenía la esperanza de entregar más certezas sobre la continuidad del proyecto, sin embargo, estos no respondían a la lógica de integración que se quería plasmar, lo cual repercutió en diseñar una estrategia a corto plazo que priorizara los puntos más importantes.

Tabla 8 Hallazgos en el marco organizacional: hoja de ruta - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Marco Organizacional: Hoja de Ruta		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“Yo creo que sí había claridad donde se quería llegar y cuál era el valor que eso iba a producir en la ciudadanía, el problema estaba entre el punto de partida y la meta, no era un camino que estuviera muy claramente construido y no se logró porque la coordinación en ese minuto era muy débil respecto al contexto que tenía el equipo directivo”</i>

	Jefes de Unidad	<i>“del proyecto de modernización con el BID, la verdad... me enteré mucho después, porque yo sólo veía que había más recursos que se estaban destinando al tema tecnológico, compra de software y de hardware, y para mí estaba bien, una actualización de plataforma, pero el trasfondo estaba al debe... o sea, esta inversión qué problemática resolvería? o cuál era el complemento de esta solución, no estaba tan claro qué debíamos hacer después de esto.”</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>“Al principio del proyecto se contrataron dos megas consultorías que tomaron 6 meses con 20 personas de la DT trabajando en el rediseño de procesos. La esperanza era encaminar una ruta para la institución, sin embargo, estaba todo muy parcelado, el proyecto ni siquiera se había bajado a la institución, se hacían ciertas cosas en fiscalización, atención de usuarios, había algo de análisis de información, compras en tecnología, pero todo por separado”</i>
	Asesores de modernización	<i>“Cuando una institución quiere implementar algún modelo de transformación digital, las personas necesitan meterse en un contexto, y si ese contexto no está claro, puedes hacer todo bien, pero puedes quedarte mucho en el hacer, más que en el lograr. El cómo lo hago, cuál es la línea que seguir, qué cosas tengo que lograr. En la DT, eso no estaba claro, por esto los proyectos no conversaban entre sí”</i>
Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>“El proyecto no parecía formar parte de la planificación estratégica de la Dirección del Trabajo, no formaba parte del desarrollo organizacional de la institución, de los perfilamientos de los responsables que se designaban en cada uno de los cargos, no tenía un camino claro que integrara todas las actividades, es por esto que debíamos construirlo con el equipo directivo y así dar más claridad a los que venían trabajando en esto.”</i>
	Jefes de Unidad	<i>“el director nos llama a todos los que venían trabajando en el proyecto de modernización y empieza a hablar de su visión y de este concepto de integración. Ahí es donde se me empiezan a ajustar las piezas, y uno le empieza a dar sentido a esto que veníamos trabajando hace dos años. Ahora si tenía sentido el rediseño de procesos, pero vinculado con las otras líneas, con esto empezamos a trazar una ruta más clara.”</i>
	Coordinadores de proyecto	<i>“hubo una administración completa, se hizo un diseño totalmente distinto, o sea, se cambió totalmente el proyecto, se cambiaron las iniciativas, y se definieron ciertos resultados</i>

Secretaría de Modernización del Estado		<i>específicos, los procesos que se debían modificar, lo que se debía digitalizar... diseñó una ruta, quizás tampoco tan específica porque también iban saliendo cosas en el camino. La DT es una institución que se incendia cada cierto tiempo, entonces igual, es una hoja de ruta que va cambiando, que no es fija, pero en este caso se lograron trazar ciertas líneas, que se mantuvieron y que dieron claridad a los equipos.”</i>
	Asesores de modernización	<i>“fue fundamental que el director retomara las reuniones de equipo directivo, porque estas reuniones semanales fueron creando una conciencia común de los temas, y cada uno de los directivos debía plantear en esta mesa los elementos que convergieran a la visión planteada. Así todos tenían el mismo discurso y tenían claridad de cómo cada una de las líneas de trabajo podrían aportar a la estrategia.”</i>

Fuente: Elaboración propia

5.2 HABILITADORES DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

En el segundo momento de análisis, se profundiza en los habilitadores de transformación digital del modelo, abordando los pilares de experiencia usuaria, procesos operativos, modelo de negocio y capacidades digitales.

5.2.1 Experiencia Usuaria

Es preciso recordar que el pilar de experiencia del usuario destaca el valor que entregan las organizaciones cuando se toma en consideración uno de los activos estratégicos del modelo de transformación digital del MIT, tal como lo es el conocimiento de los usuarios. Profundizar en el conocimiento de los usuarios de la organización, impacta en una mejor comprensión de las necesidades, en una mayor oferta de servicios y en la optimización de los puntos de contacto con el usuario. Todo lo anterior implica focalizar los recursos disponibles en poner por delante una oferta de servicios que están diseñados para ofrecer una buena experiencia de ellos. Tal como se explicó en el marco teórico, en el estudio que realizó el MIT para la construcción del modelo de transformación digital, más del 90% de los directivos encuestados ubican la experiencia de usuario como el punto de partida del proceso de transformación.

Según la literatura, una organización que comienza a transitar en el proceso de transformación digital, entiende que no basta sólo quedarse con la caracterización de sus usuarios, sino que es clave avanzar al siguiente nivel y para eso, se requiere construir un plan de acción que permita avanzar en una mejor oferta de servicios, lo anterior basado en datos que se pueden recoger a través de distintos instrumentos, tales como lo son las mediciones de satisfacción u otras herramientas que permitan interactuar con los usuarios y captar de mejor forma sus necesidades (Westerman, Bonnet, & McAfee, The Nine Elements of Digital, 2014). En este sentido, se hace imperativo integrar el concepto de experiencia usuaria en las dinámicas organizacionales, en el entendido que la

transformación digital debe estar enfocada en proporcionar bienestar a los usuarios a través de los servicios entregados.

En virtud de lo anterior, las organizaciones que entienden el objetivo final de la transformación digital en pro de ofrecer una mejor experiencia a sus usuarios comienzan a visualizar algunas actividades tales como: la segmentación basada en análisis de información; análisis de sentimiento de los usuarios; gestión de los usuarios actuales a través de sistemas de información e integración de las fuentes de información de los usuarios. Desde el punto de vista de atención a usuarios, se visualizan acciones, tales como, el uso de canales digitales para servicio al usuario; coherencia entre los canales de comunicación; implementación de herramientas de servicio ágil; alta disponibilidad de canales de servicio digital; uso de herramientas de autoservicio y canales de retroalimentación de experiencia del servicio (Fernández, 2021).

Es preciso recordar que el proyecto de Modernización de la Dirección del Trabajo fue financiado por el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda, los cuales fueron recursos inyectados por el Banco Interamericano de Santiago. El objetivo de este programa buscaba generar proyectos de alto impacto para lograr satisfacción usuaria mediante la innovación y modernización tecnológica, por lo que el marco teórico para la evaluación del programa tenía relación con la satisfacción usuaria hacia los servicios. Sin embargo, rápidamente se constató que Chile no contaba con ese tipo de medición estandarizada (Paris & Rodriguez, 2019), por lo que el programa diseñó una línea de estudios y desarrollo de un instrumento que recogiera retroalimentación de personas usuarias que hubiesen interactuado con instituciones públicas del Gobierno Central de Chile. La encuesta, hoy Medición de Satisfacción Usuaria (MESU), se implementa el año 2015 y su objetivo es identificar oportunidades para la mejora de la entrega de servicios, tomando como base las necesidades de las personas, y entender los factores que influyen en la satisfacción de los distintos servicios (Secretaría de Modernización del Estado, 2023).

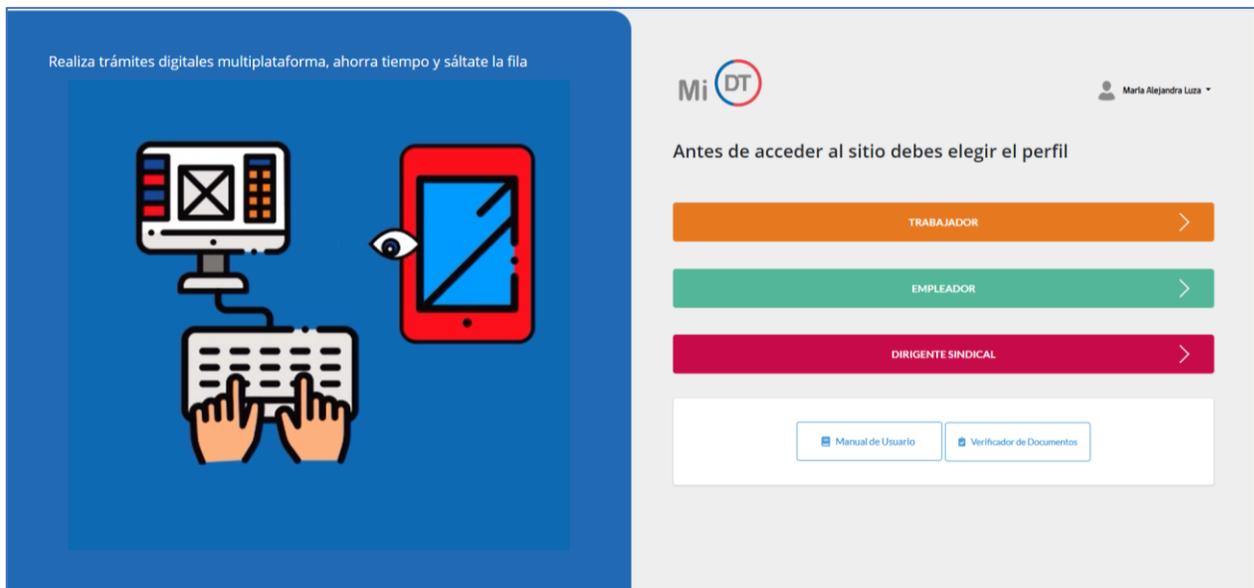
En el caso del proceso de modernización de la Dirección del Trabajo, en ambos periodos estudiados, hubo un consenso en el aprendizaje que se obtuvo en cuanto al pilar de experiencia usuaria, sin embargo, para el análisis posterior es importante precisar que la integración de este concepto era incipiente en el Estado en ese momento. Tal como se mencionó anteriormente, la Medición de Satisfacción Usuaria en el Estado, se implementa el año 2015, el mismo año que la Dirección del Trabajo recibió los recursos del programa, por lo que, según la directriz del Programa de Modernización, todas las instituciones beneficiarias debían ser medidas para cuantificar el impacto de la implementación del proyecto de modernización. Es así como la Dirección del Trabajo fue uno de los primeros servicios que se sometió a la medición. Dicho lo anterior, para el análisis también se debe considerar el diseño del proyecto donde sus principales componentes, estaban relacionados con la reingeniería de los procesos de fiscalización/conciliación y atención a usuarios. Esto provocó la desconexión de los principales servicios de la Dirección del Trabajo con la línea usuaria, siendo abordado como algo totalmente ajeno. Al mismo tiempo influye la cultura de silos de ese entonces

y el conocimiento incipiente del concepto de experiencia usuaria. Los hallazgos se resumen en la Tabla 9.

En el primer periodo las entrevistas evidenciaron una alta valoración al concepto de comprensión del usuario, sin embargo, en ese tiempo no estaban las competencias en el equipo de la Dirección del Trabajo para integrar los conceptos de calidad de servicio en la Institución. Un hecho concreto de lo descrito anteriormente se ejemplifica en la ejecución de una de las directrices del proyecto de modernización. El componente de atención usuario implicaba un estudio de caracterización de usuarios, algo inédito en la Dirección del Trabajo, sin embargo, al ser la primera experiencia en este ámbito, sólo se abordó el perfil de trabajador, quedando afuera los perfiles de empleadores y dirigentes sindicales, aun así, fue un aprendizaje para el equipo, dando paso a instalar estos conceptos por primera vez en la Institución. Como resultado de la brecha en la capacidad instalada, no se logró generar un análisis integrado de esta caracterización con los primeros resultados de la Medición de Satisfacción Usuaria y eso implicó que el plan de acción del proyecto se mantuviera sin puntos de convergencia con el resto de los componentes que estaban relacionadas con los rediseños de los procesos de las líneas operativas, especialmente en lo que refiere potenciar una lógica de autoatención, la cual tuvo bastante dificultades en ser visualizado como una acción válida para la Institución.

Cuando inicia el segundo periodo, ya se estaba en la fase final del rediseño de procesos, dejando la atención de usuarios como proceso paralelo a las líneas operativas, por lo que la organización trabajó con la lógica de la mirada hacia adentro, tomando en consideración sólo el conocimiento experto de los funcionarios para el rediseño de cada una de las componentes, incluyendo toda la base tecnológica. Sin embargo, al asumir la nueva administración, se instauró una visión muy clara hacia donde se debía dirigir la Institución, incorporando fuertemente la relevancia de proveer servicios pensados en las necesidades de los usuarios. Una decisión trascendental que cambió el transcurso del proyecto fue traspasar los aprendizajes del rediseño teórico de los procesos a productos concretos de autoatención, los cuales fueron centralizados en la plataforma de trámites MI DT (Ilustración 13). La instrucción era clara, se debía crear una plataforma que centralizará los trámites y servicios de la Dirección del Trabajo, facilitando la interacción de los usuarios con la Institución. Este desafío implicó que las distintas divisiones comenzaran a instaurar un lenguaje común, poniendo en el centro de las decisiones a los usuarios.

Ilustración 13 Home del Portal MIDT



Fuente: Sitio Web Dirección del Trabajo, <https://midt.dirtrab.cl/>

En cuanto al aprendizaje del nivel central, la Secretaría de Modernización, ente encargado de generar la estrategia de modernización del Estado, hoy enmarca el proceso de modernización del Estado bajo el foco de la recuperación de la legitimidad de su accionar, generando una nueva relación entre el Estado y las personas. Para estos efectos, se declara que *“el principal activo de las instituciones públicas debe ser la confianza que poseen en ellas las personas que acuden diariamente en búsqueda de soluciones. La confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas actúa como un facilitador para la implementación de programas gubernamentales y reformas políticas. Para avanzar en la entrega de confianza en el accionar de las instituciones públicas, se requiere mejorar la capacidad de anticiparse a las demandas de la ciudadanía, además de la entrega de soluciones pertinentes y oportunas a las personas que acceden a los servicios.”* (Secretaría de Modernización del Estado, 2023). Este marco estratégico, es el resultado de un proceso de maduración de casi 9 años de la implementación del Programa de Modernización, hoy Secretaría de Modernización. Junto con esto, se cumple 8 años desde la primera aplicación de la Medición de Satisfacción Usuaría, el cual ha tenido un crecimiento sostenido en su cobertura, pasando de 4 instituciones medidas el año 2015 a 176 instituciones el año 2023. De la misma forma, el poner a las personas en el centro de la estrategia se traduce en acciones concretas, tales como la implementación en el año 2023 del Sistema de Calidad de Servicio y Experiencia Usuaría de las personas en sus interacciones con el Estado. Este sistema busca que se implementen iniciativas concretas para mejorar la experiencia de las personas que reciben servicios del Estado (Secretaría de Modernización del Estado, 2023). La implementación del sistema permitirá dar las directrices para que las Instituciones generen un diagnóstico de las brechas de calidad de servicio, utilizando como insumo

mediciones de satisfacción, a través de encuestas, y registros administrativos, como los reclamos recibidos. En el mediano plazo se contempla la generación de una política de calidad de servicio y experiencia usuaria, y el diseño e implementación de planes de acción, que considerarán metas concretas de mejora de la calidad de servicio (Secretaría de Modernización del Estado, 2023).

Tabla 9 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Experiencia Usuaria - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Habilitadores para la Transformación Digital: Experiencia Usuaria		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>Lo más importante que aprendí en este proceso, es que para este tipo de proyecto debemos poner foco en los usuarios, el conocimiento específico, o sea, comprender lo que necesitan, con capacidad de segmentación, entender qué es lo que vienen a buscar a la entidad respectiva, o sea, y eso tiene que ver con la capacidad de escucha, creo que pretender modernizar sin tener ese conocimiento básico, puede ser muy complejo, puede estar destinado al fracaso.</i>
	Jefes de Unidad	<i>nos enfocamos en mejorar ciertos productos, que resolverían los problemas de los usuarios, por ejemplo, el simulador de finiquito, pero el rediseño estaba basado en sensaciones, las decisiones estaban basadas en la experiencia de la organización o del funcionario, nunca tomamos una decisión basada en datos que provenían de los usuarios, por lo que no sabíamos quién lo avalaba, ¿Quién te dice a ti que eso está bueno?</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>Si la Dirección del Trabajo hubiese integrado bien la medición de satisfacción con el estudio de caracterización, podrías haber hecho una cuestión super potente, pero eso no se hizo. Entonces claro, yo creo que el conocimiento y, por ende, la comprensión del usuario era súper baja.</i>
	Asesores de modernización	<i>La necesidad de contar con productos de autoservicio, tuvo un proceso de maduración conceptual, tomó casi dos años, fueron dos años de batalla permanente, hasta que esto cuajó, internamente, y se pudo focalizar, pero ese período en el que las fuerzas del cambio, peleaban con las fuerzas del no cambio, no había foco en la discusión, porque resulta que la conceptualización inicial de este proyecto no era focalizada, era abarcativa, o sea, que iba por la lógica de los procesos digitalizados de punta a punta, intentaba intervenir transversalmente en el proceso completo, y eso en un organismo público es tremendamente difícil.</i>

Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>Si tuviese que englobar los problemas para avanzar, es que en el Estado no hay foco en el usuario, tiene foco en sí mismo, tiene foco en la institución, tiene foco en la mantención, tiene foco en la permanencia y al final, está el usuario. Cuando yo me focalizo en el usuario, estoy obligado a transformar el servicio que estoy prestando.</i>
	Jefes de Unidad	<i>Para construir el sitio MI DT, en el equipo de tecnología tratamos de entender qué usuarios teníamos, llámese trabajadores, empleadores, dirigentes sindicales, no nace de un contexto institucional, sino que a nivel de departamento de tecnología se va descubriendo o forzando a hacer ese análisis y fue muy complejo, pero nos hizo mucho sentido saber que quería hacer la gente, el usuario externo</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>Para una institución que comienza a recorrer el camino de la transformación digital, el desafío más grande, por lejos, es ponerse en los zapatos de los usuarios. Es necesario entender que el desafío no es tecnológico, el desafío es de calidad de servicio, y para esos efectos uno usa las herramientas tecnológicas. Esa definición fue clave para modificar los planes y enfocarse en la construcción de MIDT</i>
	Asesores de modernización	<i>Con el proyecto de modernización logramos que la DT generara una oferta de servicios digitales para el trabajador, que, en términos de demanda, es el principal usuario de la Dirección del Trabajo y que en ese momento no tenía. Sin duda nos faltan servicios, nos falta hacerlos con mayores exigencias en términos de experiencia usuario, con mayor facilidad en el lenguaje, pero al menos la oferta de servicio aumentó en números buenos para los trabajadores, cosa que antes no existía. Y eso partió desde un perfilamiento, donde se perfilaron los servicios que ocupaban los trabajadores, los servicios que ocupaban los empleadores, su comportamiento, su realidad, sus características, y se centró, fuertemente, los últimos años, cuando se implementa MIDT</i>

Fuente: Elaboración propia

5.2.2 Procesos Operativos

La definición del pilar de procesos operativos en el marco teórico hace referencia a la implicancia que tiene en los procesos internos cuando una organización pone en el centro a las personas y orienta sus esfuerzos en mejorar los servicios de cara a la ciudadanía. De este pilar se desprenden algunos elementos claves, tales como, la digitalización de

procesos, la habilitación de los trabajadores y la gestión del rendimiento. Estos elementos confluyen debido a que el foco en los usuarios implica un ordenamiento interno, debiendo automatizar ciertas funciones para reorientar los esfuerzos en tareas más estratégicas, asimismo, la modalidad de trabajo adquiere un carácter más colaborativo y en red, donde se deben incorporar las herramientas adecuadas para hacer más eficiente la comunicación y la distribución de tareas, esto debe ser coherente con la matriz de indicadores para una mejor toma de decisión, lo cual permite identificar prioridades y por tanto enfocar los esfuerzos para obtener los resultados deseados (Westerman, Nine elements for digital transformation, 2014).

Ahora bien, es preciso señalar que, aunque en el apartado anterior se puso énfasis en que el principio de la transformación digital es poner las tecnologías a disposición del servicio para la mejora de la calidad de servicio hacia los ciudadanos, el pilar de procesos operativos viene a poner matices en esta definición. Durante los últimos años, el comportamiento de la administración pública ha sido priorizar la digitalización de los servicios que tienen directa relación con los usuarios, tales como trámites o sitios web institucionales, sin embargo, no ha ocurrido de la misma forma con los sistemas internos de gestión institucional. Es por esto que en un sentido más amplio, se puede especificar que la transformación digital en la administración pública debe cumplir con tres objetivos: mejorar la calidad de los servicios a los ciudadanos, mejorar la inteligencia institucional para incrementar la capacidad en la toma de decisiones, de control y evaluación de las políticas públicas y por último, mejorar la inteligencia institucional para lograr mayor capacidad para gestionar las redes de gobernanza entre instituciones públicas y la relación con los privados (Ramíó, 2018).

El análisis de las entrevistas resalta que, en la etapa inicial del proyecto de modernización, se estableció una matriz de indicadores y un plan de actividades detallado para cada componente. Esta estructura permitiría evaluar el progreso del proyecto en diferentes niveles. A nivel macro, la dirección del proyecto se basaba en indicadores de resultados, lo que sugiere un enfoque en la medición del rendimiento. Sin embargo, se observó una desconexión entre los compromisos con el Ministerio de Hacienda y la consecución de resultados que estuvieran alineados con el logro de los objetivos deseados. Esto implicó que los funcionarios tuviesen dificultades para comprender cómo su trabajo contribuía a cumplir estos compromisos. Esta falta de alineación entre indicadores y objetivos fue un desafío importante en la primera etapa del proyecto.

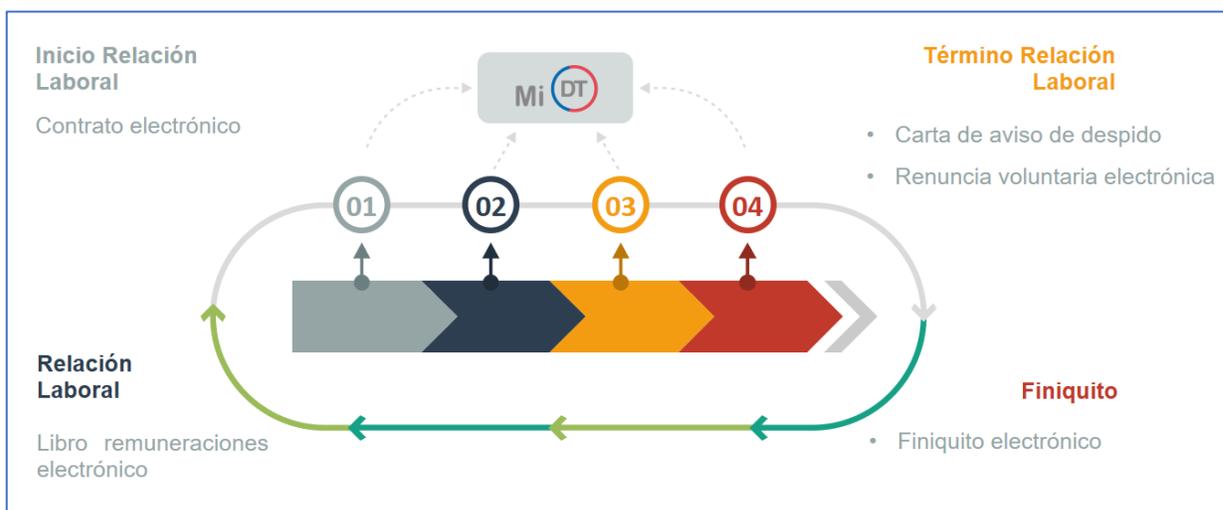
Por otra parte, en este primer periodo, para una correcta ejecución de los recursos entregados, se requería contar con datos para la toma de decisiones y superar las resistencias organizativas que implicaba la introducción de una metodología de gestión de proyectos, tanto a nivel directivo como en los mandos medios. Para esto, se creó un comité directivo informático, el cual fue un paso esencial para abordar estos desafíos. Asimismo, se instaló una PMO en el equipo de tecnologías, la cual tenía como misión sistematizar y ubicar la carga de trabajo para ordenar la gestión de requerimientos que se tenía dada la alta carga de trabajo que implicaba el cumplimiento de las tareas que derivaban de cada componente del proyecto. Esto último se alcanzó a lograr en el primer

periodo estudiado, sin embargo, el éxito a largo plazo dependía de la colaboración y comunicación efectiva en todos los niveles de la organización, especialmente en la capa directiva, donde la existencia de "silos" era un obstáculo para la implementación de cualquier medida e intento de priorización.

Cuando comenzó la nueva administración, se rediseñó por completo el proyecto de transformación, definiendo resultados específicos y enfoque en procesos digitales, aun cuando no se realizó una modificación formal de los indicadores comprometidos por el Ministerio de Hacienda ante el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta redefinición y la continuación de la metodología de gestión de proyectos, que inicialmente generó resistencia debido al temor al exceso de control, demostró que era fundamental para la organización y la eficiencia en la gestión de requerimientos. Lo anterior fue uno de los logros intermedios del proyecto, ya que provocó una mayor transparencia operacional al mostrar planificaciones, avances y cargas de trabajo de manera visible para todo el equipo. Esto generó datos de alta calidad que facilitaron la toma de decisiones. En resumen, el cambio de enfoque y la implementación de herramientas adecuadas fueron esenciales para avanzar en la continuación del proyecto.

El informe de término del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo proporciona información valiosa sobre el cambio de enfoque que ocurrió en el segundo período del proyecto de modernización. En este período, se observa una transformación significativa en los objetivos y resultados del proyecto. El informe señala que, debido en gran parte a la crisis sanitaria que afectó principalmente al año 2020, solo se cumplieron parcialmente las metas de efectividad y eficiencia. Sin embargo, se destaca el cambio informal de objetivo del proyecto en 2018, que pasó de un enfoque fiscalizador a uno centrado en mejorar la oferta de servicios digitales (BID, 2021). Como parte de este nuevo enfoque, se implementó el Portal Transaccional "Mi DT," que permitió el acceso a más de 33 trámites digitales, englobados en el concepto de ciclo de vida laboral (Ilustración 14), registrando una alta cantidad de transacciones.

Ilustración 14 Ciclo de vida laboral



Fuente: Elaboración propia

Además, el portal facilita a los empleadores la declaración en línea de pagos por remuneraciones en el Libro de Remuneraciones Electrónico, en coordinación con el Servicio de Impuestos Internos. Este cambio refleja una adaptación del proyecto a las necesidades y demandas actuales, centrándose en la digitalización y la mejora de los servicios para los usuarios. A pesar de las dificultades ocasionadas por la crisis sanitaria, estos logros representan un paso significativo hacia la modernización y la eficiencia de la Dirección del Trabajo.

El resumen de los hallazgos relacionados con los procesos operativos, se visualizan en la Tabla 10.

Tabla 10 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Procesos Operativos - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Habilitadores para la Transformación Digital: Procesos Operativos		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>Cuando Hacienda exige ciertos indicadores, no hay tanta flexibilidad para incluir indicadores del proceso en función de lo que estamos haciendo en la apuesta, a mediano largo plazo, que eso signifique un cierto reconocimiento a que la gente está comprometida con un proceso modernizador, o sea hay un elemento ahí, nosotros tratamos de abordar eso a partir de la ley de planta, pero en lo cotidiano los funcionarios te dicen, bueno pero tengo que hacer la misma pega, y más encima tengo que hacer esto otro. Sólo se miden resultados finales.</i>
	Jefes de Unidad	<i>Uno de los problemas para avanzar en el proceso de modernización tenía que ver con la carga de trabajo, se tenía una gran cantidad de proyectos que se necesitaban priorizar. Para eso se identificaron portafolios, programas y proyectos, esto sirvió para poder priorizar, porque todos llegaban con prioridad 1, y ahí se tuvo que generar un proceso para que los nuevos requerimientos pasaran por la PMO, y se clasificaban si eran proyectos o contingencia, por eso, después en el Departamento de Tecnologías se separa la unidad de desarrollo y nace la unidad de operaciones para separar los desarrollos nuevos de la gestión de los sistemas legados. Con este ordenamiento y con datos concretos se pudo mostrar la necesidad de más recursos porque el TI no daba abasto.</i>
	Coordinadores de proyecto	<i>Una de las primeras acciones que se hicieron para instalar la gestión del rendimiento, fue la creación de un comité Tecnológico, para dar la</i>

Secretaría de Modernización del Estado		<i>información necesaria a la plana directiva y así lograr priorizar, y para eso, se necesitaba de una herramienta de gestión de proyectos para poder clasificar, y decir, mira qué este proyecto, tiene tanta desviación, tanto porcentaje de avance, tanta cantidad de recursos tiene concentrados, sin embargo, esto no resultó porque los directivos seguían trabajaban en silos y no existía un objetivo común como institución.</i>
	Asesores de modernización	<i>No había una definición precisa y clara, de cuáles son los outcome del proyecto de modernización de la DT, estaban llenos de output, de indicadores de productividad, y bastante débiles. Entonces, si eso tú no lo tienes, corres el riesgo de no tener coherencia con los elementos fundantes de la organización, y coherencia entre sí, porque la pregunta es, ¿aporta o no aporta?</i>
Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>En términos bien concretos, los avances estaban en varios archivadores que explicaban los proyectos, es decir, la transformación digital de la DT estaba en papeles, no había nada concreto en los sistemas. Los archivadores contenían una serie de reportes, los rediseños de los procesos y las revisiones. Sin duda había mucho trabajo, pero era claro que se requería un cambio en el proceso de transformación en este segundo periodo y en la forma de reportar para tomar decisiones</i>
	Jefes de Unidad	<i>Éramos ineficientes en la gestión de requerimiento. Yo me acuerdo de que partimos en su momento con un software de gestión de proyectos, con unas cuantas personas, no solo tuvimos que explicar cómo funcionaba, también tuvimos que romper barreras, la gente tenía mucho miedo al control excesivo de esas herramientas, pero realmente te ibas dando cuenta de que no era así, al final te servía para ordenarte, para gestionar tu día, para saber en que estábamos etc. Se convirtió en una herramienta fundamental,</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>En el caso de la nueva administración, se hizo un diseño totalmente distinto, o sea, se cambió totalmente el proyecto, se cambiaron las iniciativas, y se definieron ciertos resultados específicos, los procesos que se debían modificar, lo que se debía digitalizar</i>
	Asesores de modernización	<i>Uno de los logros claves fue que el equipo de tecnologías pudo avanzar en la transparencia operacional, cuando uno muestra las planificaciones, los avances, las cargas de trabajo, y cuando el trabajo de cada persona se está haciendo visible para el conjunto, eso aporta</i>

		<p><i>mucho a la transparencia, y eso es vital porque nos permitiría además usar un sistema, esa información no era manipulable tampoco, entonces, se generaron datos de buena calidad, suficiente como para entender lo que estaba pasando, lo cual permitía tomar decisiones.</i></p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia

5.2.3 Modelo de Negocio

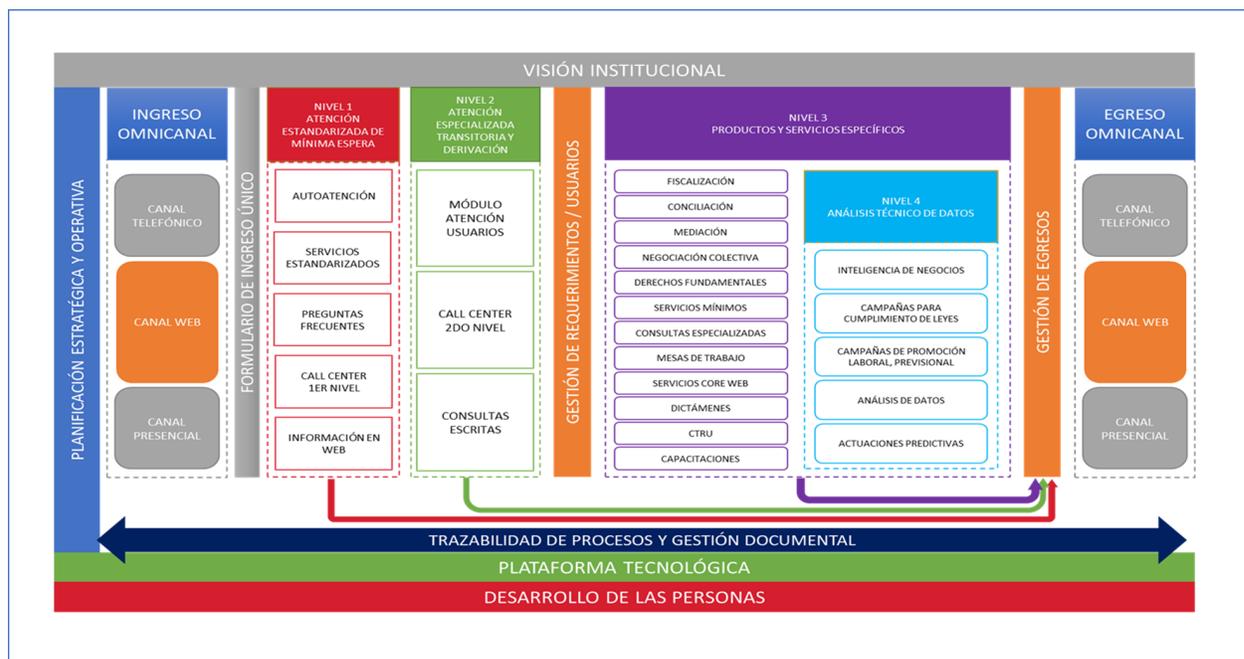
El tercer pilar de los habilitadores de transformación digital se relaciona con la transformación del modelo de negocio, redefiniendo la forma en que interactúan las funciones de la organización. La organización debe evolucionar en su forma de operar, fomentando la colaboración entre áreas y desdibujando las fronteras tradicionales. Además, la creación de nuevos productos y servicios digitales que complementen las ofertas existentes es esencial para responder a las necesidades de los usuarios. La globalización digital, a través de la integración tecnológica y la colaboración global, proporciona eficiencia y reduce riesgos en todos los aspectos de la organización. En resumen, la transformación digital es un cambio holístico que redefine la forma en que las organizaciones operan, interactúan con sus usuarios y se complementan con otros organismos para ofrecer servicios que facilitan la vida las personas en este mundo cada vez más digitalizado (Westerman, Bonnet, & McAfee, *The Nine Elements of Digital*, 2014).

El análisis del primer período de estudio revela desafíos significativos que enfrentó el proyecto, relacionados con la segmentación y la falta de transversalidad en los procesos. La segmentación condujo a tratar la atención de usuarios como algo independiente, generando notables desacuerdos entre los asesores externos y las jefaturas de división. Esta falta de alineación dificultó la integración de los procesos que estaban siendo rediseñados, ya que las líneas operativas mostraban resistencia a la colaboración. A medida que el proyecto avanzaba, no quedaba claro cómo se relacionaba con otras iniciativas de modernización en curso, lo que evidenciaba que la cultura de "silos" estaba profundamente arraigada y obstaculizaba la capacidad de integración, incluso al tratar de incorporar la perspectiva de atención de usuarios en los rediseños de las líneas operativas. Estos desafíos subrayan la complejidad de llevar a cabo con éxito una transformación digital en una organización con una cultura organizacional tan arraigada.

En el segundo período, el cambio en el lenguaje promovido por el Director del Trabajo fue un paso significativo en el proceso de integración. Se fomentó un lenguaje más inclusivo, abandonando la visión de productos aislados de las líneas operativas y promoviendo la perspectiva de que todos los productos eran parte integral de la Institución. Este enfoque sienta las bases para diseñar un modelo de atención integrado (Ilustración 15). Para llevar a cabo este proceso, se estableció el equipo de Integración en la Dirección del Trabajo, desempeñando un papel crucial al representar diversas áreas de la organización. Su misión principal era desarrollar una estrategia para implementar el

diseño de este modelo integrado, que debía ofrecer una gama más amplia y mejorada de servicios a los usuarios.

Ilustración 15 Hoja de ruta de diseño integrado de atención de la Dirección del Trabajo, periodo 2018-2020



Fuente: Elaboración propia

El avance en el modelo de atención permitió la integración de procesos previamente gestionados de manera aislada, definiendo diferentes tipos de interacciones y niveles de profundidad en la organización. Esto condujo a la reorganización de la infraestructura tecnológica en función de esta nueva estrategia, marcando el inicio de conversaciones sobre el alineamiento estratégico de las herramientas tecnológicas con esta nueva orientación organizacional. Como resultado de este esfuerzo, se creó la plataforma MI DT, que incluía nuevos productos digitales, como la renuncia voluntaria, el finiquito y el libro de remuneraciones. Estos cambios representaron un avance significativo en la capacidad de la Dirección del Trabajo para ofrecer servicios más eficientes y alineados con las necesidades de los usuarios.

El avance de la globalización digital, fruto de la integración tecnológica e información, ha propiciado sinergias globales a través de servicios compartidos, impulsando la eficiencia y mitigando riesgos en todas las áreas de la organización. La Dirección del Trabajo refleja este avance en ambos periodos, en particular mediante el debate sobre el empleo del servicio compartido ofrecido por el gobierno, conocido como la "clave única", el mecanismo de autenticación para usuarios.

En el primer periodo, a pesar de la existencia de esta herramienta disponible para las instituciones públicas, su uso no era mandatorio. Esta situación generó polarización en cuanto a su adopción, resultando en su no implementación en la institución. Por otro lado,

en el segundo periodo estudiado, se observó una obligatoriedad impuesta por el presidente de la república para el uso de este mecanismo de identidad digital. Esta medida facilitó su aplicación de manera transversal en el sitio MI DT, eliminando las divisiones en torno a su utilización. La implementación de este servicio compartido conllevó modificaciones internas al depender de otro servicio público, como la División de Gobierno Digital. Esta transición permitió una mayor aceptación, allanando el camino para la adopción de otros servicios compartidos, como el aumento en el uso de la firma electrónica avanzada del gobierno en los diferentes trámites de la Institución.

La implementación de la clave única no solo implicó la apertura de fronteras en la Dirección del Trabajo, sino que buscó integrarse con la clave tributaria del Servicio de Impuestos Internos, diferenciando entre personas naturales y jurídicas. Esta iniciativa se convirtió en un referente para otras instituciones, lograda mediante la colaboración entre la Dirección del Trabajo y Servicios Impuestos Internos, estableciendo una mesa de trabajo que duró dos años, fortaleciendo líneas de trabajo comunes. Los logros de esta colaboración permitieron establecer una base común de empleadores, un mecanismo de identidad digital para personas naturales y jurídicas, y la integración del libro de remuneraciones electrónico con las declaraciones correspondientes. Esto último posibilita que el empleador informe las remuneraciones de los trabajadores de la empresa al Servicio de Impuestos Internos de manera automática, gracias a un diseño que priorizó la experiencia del usuario (Servicio Impuestos Internos, 2022). Estos logros ejemplifican los beneficios obtenidos cuando el modelo de negocios trasciende las fronteras de una institución. Todo lo anterior se resume en la Tabla 11.

Tabla 11 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Modelo de Negocio - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Habilitadores para la Transformación Digital: Modelo de Negocio		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>te diría que un problema del proyecto fue su segmentación, y su bajo nivel de transversalidad de los procesos. Porque en el fondo, al segmentar veías a la atención de usuarios como algo aparte. Además, había una falta de acuerdo muy grande entre los asesores externos y las jefaturas de división, y eso hacía que las líneas operativas se restaran y por tanto había menos posibilidades de integración de los procesos.</i>
	Jefes de Unidad	<i>Hubo muchos problemas con algunas jefaturas de división porque no querían identificar a los usuarios mediante el RUT, decían que pedir el Rut iba a alejar a los trabajadores de la DT, que tenía que ser anónimo, ni hablar del uso de la clave única en los sitios de la DT. Nosotros, las jefaturas intermedias, le decíamos que el Rut iba a ser la llave, que nos iba a permitir construir este modelo único de datos y que nos permitiría integrar los procesos, lo mismo con el uso de la</i>

		<i>clave única. Esa fue una pelea que tuvimos en los últimos meses de la administración y ahí el que nos apoyó mucho fue el Subdirector, él dijo, se pide el Rut, sin embargo, las presiones hicieron que finalmente no se implementara en esa administración.</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>En la medida que avanzaba el proyecto no estaba tan claro como eso enganchaba con el resto de las iniciativas de modernización que ya se estaban haciendo. Recuerdo que había ya, una serie de sistemas que estaban implementando, pero no estaba quedando claro como enganchaba con el proyecto de modernización, entonces para que estos no fueran dos tracks separados, con la institución para un lado y el proyecto de modernización para otro, había que engancharlo todo como uno sólo, y por eso le pedimos que presentaran un plan informático integral, no de sólo el proyecto, sino que de la DT.</i>
	Asesores de modernización	<i>Yo diría que en un comienzo era tan fuerte la cultura de silos, la capacidad de integración no existía, entonces como que cada uno iba por el lado, por ejemplo, en el rediseño de fiscalización, desde los asesores empujamos para que la consultora accediera a incorporar la mirada de atención de usuarios, pero con mucha oposición de las jefaturas de división.</i>
Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>Cuando tú tienes un buen análisis de tus usuarios, vas a tener que planificar, diseñar, ejecutar, evaluar, darle seguimiento, a todas tus relaciones internas y externas, para satisfacer las necesidades de esos usuarios, y eso implica preguntarse ¿Cómo integras cada una de las áreas al interior?, ¿y cómo te integras con los demás? Y las áreas, unidades, oficinas, departamentos que teníamos a comienzos del 2018 que estaban bastante ajenas a estas, finalmente terminaron integrándose, creamos esa unidad de integración que cumplía un rol de apalancamiento de esto bastante potente</i>
	Jefes de Unidad	<i>El mismo director asume inicialmente como jefe de proyecto y empezó a hacer cambios en el lenguaje, nos decía que no hablaríamos más de un producto de la línea de atención de usuarios, llevábamos mucho tiempo trabajando en silos. El nuevo director nos decía, este no es un producto de inspección este es un producto de la DT, desde el lenguaje empezamos a tener expresiones más integradoras, y ya después se llevó al diseño de un modelo de gestión integrado.</i>

Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>El equipo de Integración jugó un rol importante porque representaban a distintas áreas de la DT y los funcionarios confiaban en ellos. Este equipo se encargó de interiorizar en los directivos que la DT tenía que cambiar, que eran nuevos tiempos y había que ofrecer otro tipo de servicios a los usuarios, sobre eso se generaron varios productos nuevos, como la renuncia voluntaria, el finiquito y el libro de remuneraciones, todos digitales</i>
	Asesores de modernización	<i>Se avanzó significativamente en el modelo de atención que venía a integrar los procesos de la institución, los cuales se venían trabajando en silos. Se definieron los tipos de interacción, y los niveles de profundidad hacia la organización, ahí construimos, un modelo que se fue implementando en cada una de sus capas, empezando a ordenar además la infraestructura tecnológica en función de esta estrategia. Yo creo que ahí realmente empezó la conversación, respecto a alineamiento estratégico, de las herramientas tecnológicas que eran útiles, para esta estrategia.</i>

Fuente: Elaboración propia

5.2.4 Capacidades Digitales

Por último, es crucial destacar el pilar transversal que se relaciona con las capacidades digitales, que permiten la adquisición de habilidades adicionales para complementar el proceso de transformación mientras la organización atraviesa dicho proceso. Las capacidades digitales más demandadas incluyen la integración de datos y procesos, la integración de las áreas operativas con el área de tecnología, la capacidad analítica y la gestión de soluciones tecnológicas. Los hallazgos relacionados a este componente se visualizan en la Tabla 12.

Las entrevistas revelaron que la Dirección del Trabajo se enfrentó a una serie de desafíos relacionados con este pilar del modelo, en especial con el elemento “integración de las áreas operativas con el área de tecnología”. En este proceso, se implementaron numerosas iniciativas que requerían liderazgo por parte de las áreas operativas de la organización, en lugar de depender únicamente de la unidad de tecnología. Dado que estos proyectos estaban orientados principalmente hacia la mejora de procesos en lugar de enfoques puramente tecnológicos. La complejidad radicó en el hecho de que las áreas operativas, que tradicionalmente no estaban directamente involucradas en proyectos, debían adaptarse y liderar iniciativas relacionadas con la transformación digital. Esto implicó un cambio en la cultura y en la forma de trabajar de estas áreas. Además, se requirió una mayor integración de las capacidades tecnológicas con las operativas para lograr los objetivos del proceso de modernización. En resumen, la Dirección del Trabajo se dio cuenta de que el éxito de su proceso de modernización requería no solo la inversión en tecnología, sino también el desarrollo de capacidades en todas las áreas de la organización para liderar y participar activamente en iniciativas de cambio y mejora de

procesos, lo que llevó a una adaptación y evolución en la forma de trabajar de la institución.

En el segundo período de estudio, la Dirección del Trabajo experimentó un cambio fundamental al dejar de ver el proceso de modernización como un simple proyecto y comenzar a considerarlo como una oportunidad para transformar la forma en que prestaban sus servicios. Tal como se ha mencionado anteriormente, durante este período, los funcionarios se enfocaron en la digitalización de los trámites, sin embargo, esto marcó el inicio de su comprensión de la valiosa información que estaban capturando y del potencial para generar análisis más profundos. Además, se introdujo una capa de análisis en el modelo de atención (Ilustración 16) diseñado como parte del camino que estaban recorriendo. Avanzar hacia una capa analítica representaría la posibilidad de aprovechar los datos recopilados y convertirlos en conocimiento valioso para la institución. Este enfoque refleja un cambio significativo en la mentalidad de la Dirección del Trabajo, reconociendo la importancia de la gestión de datos y el análisis para la toma de decisiones y la mejora de los servicios ofrecidos.

Ilustración 16 Modelo de atención Dirección del Trabajo



Fuente: Elaboración propia

El "Libro de Remuneraciones Electrónico" se erige como un componente fundamental en el proceso de modernización de la Dirección del Trabajo. Esta herramienta responde a una necesidad crucial para la institución y para el panorama laboral del país en su conjunto. Al completar el ciclo de vida laboral (Ilustración 14) con información detallada sobre las remuneraciones de los trabajadores, la Dirección del Trabajo podría abordar su labor de una manera mucho más proactiva y eficiente.

Este desarrollo no solo implica una transformación tecnológica, sino también un cambio de paradigma en la forma en que la institución se relaciona con sus usuarios y cumple con sus responsabilidades regulatorias. La disponibilidad de datos precisos sobre las remuneraciones de los trabajadores abre la puerta a un análisis más profundo y en tiempo real de las tendencias laborales y salariales en el país. Esto no solo beneficia a la Dirección del Trabajo en su labor fiscalizadora y de supervisión, sino que también puede

proporcionar información valiosa a los propios trabajadores, empleadores, y otros actores interesados en el mercado laboral.

Este logro subraya la importancia de establecer bases sólidas en términos conceptuales, analíticos y tecnológicos como parte integral de cualquier proceso de transformación digital. No se trata solo de la adopción de nuevas tecnologías, sino de aprovechar al máximo los datos y las capacidades digitales para lograr una gestión más eficiente y una toma de decisiones más informada. El "Libro de Remuneraciones Electrónico" es un ejemplo de cómo la transformación digital puede generar un impacto significativo en la forma en que una institución cumple con su misión y sirve a sus usuarios y a la sociedad en general.

Tabla 12 Hallazgos en los habilitadores para la transformación digital: Capacidades Digitales - Periodo 2016-2018 y 2018-2020.

Habilitadores para la Transformación Digital: Capacidades Digitales		
Periodo de estudio: 2016-2018		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>Costó integrar el proyecto de modernización como tareas de los directivos, o sea, era como algo que veía de afuera, sólo algunas personas y algunos equipos, tuvieron alguna mayor cercanía. Es por eso que empezamos a generar esta dinámica con los mandos medios, ahí se logró tener más comprensión y encontramos las capacidades y la disposición para que las áreas operativas conversaran con el área de tecnología, además del interés por ahondar en una capa más analítica, sin embargo, eso le significaba ellos tener tensiones con sus propias jefaturas.</i>
	Jefes de Unidad	<i>Al equipo de tecnología no nos involucraron en los proyectos de rediseño de los procesos operativos que hacían los departamentos. Yo por lo menos estuve super alejado de este análisis de los equipos de fiscalización, del análisis del proceso de conciliación, del análisis del proceso de usuario, para mí eso no tenía relación con el proyecto BID, hasta mucho después, de hecho, nunca vi los análisis.</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>El último año del primer periodo, desde la Secretaría de Modernización nos dedicamos a recolectar datos y hacer análisis de la historia del proyecto a la fecha, logramos identificar los trámites que tenían más del 50% de la demanda presencial y la importancia de tener los datos para el aspecto económico del País. Nosotros sabíamos que estos datos podían ser un ejemplo para que la institución entendiera que había que apostar por avanzar en la instalación de capacidades analíticas.</i>

	Asesores de modernización	<i>Después de estar más de un año acompañando a la DT, siento que se instaló un lenguaje, una nueva forma de mirar los proyectos, yo creo que se desarrolló una cierta cultura de gestión de proyecto, en que ya había mucha más gente que estaba hablando este idioma, este lenguaje. Yo recuerdo que, en uno de los talleres, el jefe del departamento jurídico, después de un taller dijo: Ahora entiendo a la gente del equipo de tecnologías, por qué nos piden tantas cosas, por qué reclaman por tantas definiciones, ahora entiendo.</i>
Periodo de estudio: 2018-2020		
Origen del Entrevistado	Tipo de entrevistado	Cita
Dirección del Trabajo	Directivos	<i>El cambio que hicimos fue decir, esto no es un proyecto, esto es una oportunidad de modificar la forma de como prestamos los servicios como DT y por eso hoy día estamos hablando del libro de remuneraciones electrónico, gestionamos que eso ocurriera y hoy día está formando parte de este proceso, aunque no estaba en el programa inicial, pero será el gran aporte para analizar el ciclo laboral completo.</i>
	Jefes de Unidad	<i>Una de las principales diferencias con la nueva administración fue que, al definir las prioridades, el negocio también está involucrado, te daban un feedback, un conocimiento mucho mayor, porque antes tenías al departamento de tecnologías haciendo cosas sin información del negocio, sin nada. Cuando tienes al área de negocio involucrado, significa que tienes un factor más para poder equivocarte menos, a lo mejor no tenías datos históricos, pero sí había un conocimiento a nivel de negocio mucho mayor y eso obviamente, impacta al área de tecnología y como tú resuelves algo y realmente no haces un producto que a la larga no sirva de nada ni a nadie.</i>
Secretaría de Modernización del Estado	Coordinadores de proyecto	<i>En este periodo, la Dirección del Trabajo los funcionarios se enfocó en la digitalización de sus trámites, pero recién ahora se están dando cuenta de la información valiosa que están capturando, y de lo que podrían generar a partir de eso. Lo que sigue es apostar por la capa analítica.</i>
	Asesores de modernización	<i>cuando se hace el timeline del análisis del proyecto resulta que una de las más grandes transformaciones de la DT se llama Libro de Remuneraciones Electrónico, es un hijo de este proyecto, porque éste no se hubiese podido concebir y menos implementar si todas las bases conceptuales analíticas y tecnológicas no se hubieran instalado como parte del proyecto BID.</i>

Fuente: Elaboración propia

6 RECOMENDACIONES

En base al extenso análisis proporcionado, se deja un apartado con las recomendaciones clave para el proceso de transformación digital de una institución como la Dirección del Trabajo, las cuales están agrupadas según los elementos del Modelo de Transformación Digital del MIT.

6.1 RECOMENDACIONES PARA EL MARCO ORGANIZACIONAL

A continuación, se detallan las recomendaciones del Marco Organizacional del Modelo de Transformación Digital del MIT.

6.1.1 Visión Digital Transformadora

Para asegurar el éxito del proceso de transformación digital, es imperativo implementar una estrategia de comunicación integral y temprana que transmita de manera clara y convincente la visión digital transformadora de la institución. Este proceso implica comprometer a todos los miembros del equipo directivo en la construcción y comunicación de este mensaje, facilitando un proceso de cocreación de la visión. Asimismo, para fortalecer la coherencia y unidad en el equipo directivo, es fundamental asegurar un entendimiento común de los objetivos y desarrollar mensajes y materiales que simplifiquen la comprensión de la visión digital, destacando los beneficios tanto para la organización como para sus miembros. Por otra parte, la priorización de la alineación de la visión con las definiciones estratégicas de la institución es esencial, institucionalizando el mensaje desde el principio y abordando de manera proactiva posibles interpretaciones divergentes. De esta forma, diseñar la visión de manera fácilmente transmitible y adaptable a las oportunidades estratégicas se presenta como un elemento clave, dando preferencia a iniciativas que demuestren resultados rápidos y permitan ajustes flexibles. Lo anterior se estructura en la Tabla 13.

Tabla 13 Recomendaciones para Visión Digital Transformadora

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Visión Digital Transformadora	Comunicación Estratégica	Desarrollar una estrategia de comunicación integral y temprana que transmita de manera clara y convincente la visión digital transformadora de la institución. Asegurar que todos los miembros del equipo directivo estén alineados en la construcción de este mensaje.

	Cocreación de la Visión	Facilitar un proceso de cocreación de la visión digital entre todos los miembros de la Alta Dirección. Involucrar a todos los actores en la definición de la visión estratégica, permitiendo que cada miembro aporte sus perspectivas y garantizando un entendimiento común
	Mensaje Institucional Prioritario	Priorizar la alineación de la visión digital con las definiciones estratégicas de la institución. Asegurar que el mensaje sea institucionalizado desde el principio, definiendo claramente los límites y las prioridades para construir la visión
	Mitigación de Riesgos en el Mensaje	Abordar proactivamente las posibles interpretaciones divergentes del mensaje construyendo bordes claros desde el principio. Mitigar riesgos al definir rápidamente la visión y comunicar los límites de manera efectiva para evitar malentendidos y garantizar la coherencia en la implementación
	Adaptabilidad de la Visión	Diseñar la visión de manera que sea fácil de transmitir y adaptable a las oportunidades estratégicas. Priorizar iniciativas que muestren resultados rápidos y permitan ajustes flexibles a medida que evolucionan las circunstancias
	Coherencia y Unidad en el Equipo Directivo	Fomentar la coherencia y unidad en el equipo directivo. Asegurar que todos los miembros estén alineados con la visión y tengan un entendimiento común de los objetivos. Promover la colaboración en la construcción y comunicación del mensaje
	Facilitar la Comprensión y Adaptación	Desarrollar mensajes y materiales que faciliten la comprensión de la visión digital transformadora. Proporcionar recursos que ayuden a los equipos a adaptarse a la nueva realidad digital, destacando los beneficios para la organización y sus miembros

Fuente: Elaboración propia

6.1.2 Gobernanza Digital

En el caso de las recomendaciones para la gobernanza digital, es imperativo impulsar un liderazgo activo y visible desde la alta dirección, especialmente del líder máximo de la institución, el cual debe estar respaldado políticamente y comprometido con la necesaria transgresión para lograr una modernización profunda. En el caso de la organización a nivel directivo, se sugiere establecer reuniones periódicas de alineación y coordinación, para garantizar una visión colectiva y coherente del proyecto, convirtiendo estos encuentros en espacios para la toma de decisiones y la convergencia de esfuerzos. Ahora bien, en el ámbito operativo, para la elección de quién esté a cargo de la coordinación de un proceso de esta magnitud, se aconseja designar un coordinador/a con un perfil integral, que cuente con experiencia en gestión de proyectos, comprensión de la gestión pública y habilidades para manejar el componente político, asegurándose de que pueda articular el proyecto y diseñar un plan de acción coherente. Asimismo, la creación de

equipos representativos con miembros de todas las líneas de trabajo es esencial para integrar proyectos y garantizar una mirada colectiva, capacitando a estos equipos para liderar proyectos y contribuir a la estrategia de integración sin depender excesivamente de personas ajenas a la cultura de la organización. Por último, es fundamental asegurar una comunicación efectiva por parte del liderazgo, traduciendo la visión organizacional en ambiciones y objetivos claros, y resaltando los beneficios de la digitalización para los trabajadores, enfocándose en la importancia del proceso para mejorar la experiencia del usuario. Lo anterior se estructura en la Tabla 14.

Tabla 14 Recomendaciones para Gobernanza Digital

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Gobernanza Digital	Liderazgo Activo y Visible	Promover un liderazgo activo y visible desde la alta dirección, especialmente del líder máximo de la institución, para respaldar y alinear estratégicamente el proceso de transformación digital. Este liderazgo debe estar respaldado políticamente y comprometido con la transgresión necesaria para una modernización profunda.
	Coordinador con Perfil Integral	Seleccionar un coordinador externo con un perfil integral que tenga experiencia en gestión de proyectos, comprensión de la gestión pública y habilidades para manejar el componente político. Este coordinador debe ser capaz de articular el proyecto y diseñar un plan de acción coherente.
	Reuniones de Alineación y Coordinación	Establecer reuniones regulares de alineación y coordinación, especialmente con el equipo directivo, para asegurar una visión colectiva y coherente del proyecto. Estas reuniones deben ser espacios para la toma de decisiones y la convergencia de esfuerzos.
	Incorporación de Equipos Representativos	Crear equipos representativos con miembros de todas las líneas de trabajo para integrar proyectos y garantizar una mirada colectiva. Estos equipos deben ser capacitados para liderar proyectos y aportar a la estrategia de integración sin depender excesivamente de coordinadores externos
	Comunicación Efectiva del Liderazgo	Garantizar una comunicación efectiva por parte del liderazgo, traduciendo la visión organizacional en ambiciones y objetivos claros. Comunicar los beneficios de la digitalización a los trabajadores y destacar la importancia del proceso para mejorar la experiencia del usuario.
	Cambio de Enfoque	Promover un cambio en el enfoque del liderazgo, reconociendo la importancia de las iniciativas digitales y su impacto en la mejora de servicios. Facilitar la visualización de una realidad diferente y asegurar que la organización avance en la dirección correcta.

	Desarrollo de Ambiciones y Objetivos Claros	Desarrollar ambiciones y objetivos claros para orientar a los funcionarios hacia los beneficios de la digitalización en términos de mejora de servicios y eficiencia organizativa
--	---	---

Fuente: Elaboración propia

6.1.3 Compromiso Digital

Para el caso el compromiso digital, asegurar un liderazgo comprometido y legítimo durante todas las fases del proyecto es fundamental para establecer una conexión efectiva con el equipo directivo y generar confianza en la visión de la transformación digital. En este ámbito, un primer paso es fortalecer la cultura digital, es decir, es necesario implementar iniciativas que promuevan la colaboración, el intercambio de información y el compromiso de los equipos con los objetivos de la transformación. Asimismo, empoderar a las jefaturas intermedias, brindándoles la autoridad y responsabilidad necesarias para liderar e involucrarse en la implementación de este proceso de transformación. Una herramienta a la que se puede acudir para estos fines, es la integración de la evaluación del compromiso digital en las evaluaciones de desempeño, esto podría aportar sustantivamente para estimular la participación activa. Por último, identificar sinergias entre la transformación digital y otras iniciativas institucionales, como la implementación de reformas, permitirá maximizar el impacto y la eficiencia de estos esfuerzos combinados. Lo anterior se estructura en la Tabla 15

Tabla 15 Recomendaciones para Compromiso Digital

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Compromiso Digital	Liderazgo Comprometido	Garantizar un liderazgo comprometido y con legitimidad en todas las fases del proyecto, estableciendo una conexión efectiva con el equipo directivo y generando confianza en la visión de la transformación digital.
	Fomento de la Cultura Digital	Implementar iniciativas para fomentar una cultura digital dentro de la organización, promoviendo la colaboración, el intercambio de información y el compromiso de los equipos con los objetivos de la transformación.
	Empoderamiento de Jefaturas Intermedias	Empoderar a las jefaturas intermedias, brindándoles la autoridad y responsabilidad necesarias para liderar y comprometerse con la implementación de la transformación digital
	Incorporación del Compromiso en Evaluaciones	Integrar la evaluación del compromiso digital en las evaluaciones de desempeño y reconocimientos, incentivando la participación activa en la transformación.

	Enfoque Integrado con Otras Iniciativas	Identificar sinergias entre la transformación digital y otras iniciativas institucionales, como la implementación de reformas, para maximizar el impacto y la eficiencia.
--	---	---

Fuente: Elaboración propia

6.1.4 Hoja de Ruta

Las recomendaciones que tienen relación con la hoja de ruta en el proceso de transformación digital se basan principalmente en conducir una evaluación minuciosa del nivel de madurez digital de la institución es esencial para comprender su situación inicial, identificando tanto áreas de oportunidad como puntos fuertes. Esto aportará en facilitar el inicio del proceso con una clarificación de la visión institucional ayudando a discernir cómo la transformación digital puede respaldar y alinear de manera efectiva los objetivos estratégicos de la organización. En el ámbito operativo, es necesario facilitar un proceso de diseño colaborativo de la hoja de ruta, involucrando activamente a todos los equipos y partes interesadas, ya que esto garantizará la coherencia y comprensión integral de todos los aspectos del plan. Asimismo, establecer una comunicación transparente sobre la hoja de ruta y la estrategia de transformación, brindando claridad acerca de los objetivos y el contexto estratégico, se convierte en un pilar fundamental. Por último, implementar un proceso de priorización de iniciativas, enfocándose en aspectos críticos y estratégicos a corto plazo y alineados con la visión institucional, será clave en la construcción de este camino transformacional. Lo anterior se estructura en la Tabla 16.

Tabla 16 Recomendaciones para Hoja de Ruta

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Hoja de Ruta	Evaluación del Nivel de Madurez Digital	Realizar una evaluación detallada del nivel de madurez digital de la institución para comprender su punto de partida, identificando áreas de mejora y fortalezas.
	Clarificación de la Visión Institucional	Iniciar con un proceso de clarificación de la visión institucional, identificando cómo la transformación digital puede apoyar y alinear los objetivos estratégicos de la organización.
	Diseño Colaborativo de la Hoja de Ruta	Facilitar un proceso de diseño colaborativo de la hoja de ruta, involucrando a todos los equipos y partes interesadas para asegurar la coherencia y comprensión de todos los aspectos del plan.

	Comunicación Transparente	Establecer una comunicación transparente sobre la hoja de ruta y la estrategia de transformación, proporcionando claridad sobre los objetivos y el contexto estratégico.
	Priorización de Iniciativas	Implementar un proceso de priorización de iniciativas, enfocándose en aspectos críticos y estratégicos a corto plazo, alineados con la visión institucional.

Fuente: Elaboración propia

6.2 RECOMENDACIONES PARA LOS ELEMENTOS DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL

A continuación, se detallan las recomendaciones para los elementos de transformación digital del Modelo de Transformación Digital del MIT.

6.2.1 Experiencia Usuaría

Las recomendaciones para el elemento de Experiencia Usuaría según los hallazgos encontrados, realizar un análisis exhaustivo de los usuarios, mediante la aplicación de segmentación basada en análisis de información, evaluación de sentimientos y gestión de usuarios actuales a través de sistemas de información, se torna esencial para comprender de manera integral sus necesidades. La integración completa del concepto de experiencia usuaría en las dinámicas organizacionales implica la participación de todos los niveles de la organización en la mejora continua de la experiencia del usuario.

Ahora bien, con el objetivo de facilitar la interacción con los usuarios, se propone adoptar herramientas como canales digitales para un mejor servicio de atención, mantener coherencia entre los canales de comunicación, implementar herramientas de servicio ágil y establecer canales de retroalimentación de experiencia del servicio. Para mejorar la accesibilidad y eficiencia en la atención al usuario, se recomienda potenciar la autenticación de autoatención mediante el diseño de productos y servicios que posibiliten a los usuarios realizar trámites de manera autónoma a través de plataformas centralizadas o ingreso único.

Para establecer un proceso de mejora continua, es clave la implementación de mediciones de satisfacción usuaría, tanto a que se hace a nivel gubernamental como algunas otras mediciones que permitan medir más especificidad, utilizando instrumentos como encuestas y registros administrativos, esto permitirá evaluar la calidad de los servicios y anticipar las demandas de la ciudadanía. Además, se sugiere el desarrollo y aplicación de una política de calidad de servicio y experiencia usuaría que establezca estándares y metas concretas. Por otra parte, para fomentar una cultura organizacional centrada en la satisfacción y necesidades de los usuarios, resulta fundamental ofrecer

programas de capacitación en el enfoque de usuario para todo el personal. Por último, se aconseja integrar el concepto de experiencia usuaria desde las primeras etapas de la planificación de proyectos y procesos de transformación digital, asegurando así que las iniciativas estén alineadas con la mejora continua de la experiencia del usuario. Lo anterior se estructura en la Tabla 17.

Tabla 17 Recomendaciones para Experiencia Usuaria

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Experiencia Usuaria	Análisis Integral de Usuarios	Realizar un análisis exhaustivo de los usuarios, incluyendo segmentación basada en análisis de información, análisis de sentimiento y gestión de usuarios actuales mediante sistemas de información. Este enfoque permitirá comprender sus necesidades de manera más completa.
	Integración del Concepto de Experiencia Usuaria	Integrar de manera integral el concepto de experiencia usuaria en las dinámicas organizacionales, reconociendo su importancia central en la transformación digital. Esto implica involucrar a todos los niveles de la organización en la mejora continua de la experiencia del usuario
	Implementación de Herramientas de Interacción	Adoptar herramientas que faciliten la interacción con los usuarios, como canales digitales para servicio al usuario, coherencia entre los canales de comunicación, herramientas de servicio ágil, y canales de retroalimentación de experiencia del servicio. Estas iniciativas mejorarán la accesibilidad y eficiencia en la atención al usuario.
	Medición Estandarizada de Satisfacción Usuaria	Implementar mediciones estandarizadas de satisfacción usuaria, utilizando instrumentos como encuestas y registros administrativos, para evaluar la calidad de los servicios y anticipar las demandas de la ciudadanía.
	Fomento de la Autenticación de Autoatención	Potenciar la autenticación de autoatención, diseñando productos y servicios que permitan a los usuarios realizar trámites de manera autónoma a través de plataformas centralizadas
	Desarrollo de una Política de Calidad de Servicio y Experiencia Usuaria	Desarrollar y aplicar una política de calidad de servicio y experiencia usuaria que establezca estándares y metas concretas para mejorar la calidad de los servicios ofrecidos.
	Capacitación en Enfoque de Usuario	Ofrecer programas de capacitación en el enfoque de usuario para todo el personal, fomentando una cultura organizacional centrada en la satisfacción y necesidades de los usuarios.

	Inclusión del Concepto de Experiencia Usuaría desde el Inicio	Incluir el concepto de experiencia usuaria desde las primeras etapas de la planificación de proyectos y procesos de transformación digital, asegurando que las iniciativas estén alineadas con la mejora continua de la experiencia del usuario.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia

6.2.2 Procesos Operativos

En el caso del elemento de proceso operativos, para consolidar eficazmente la transformación digital, se propone un enfoque integral que aborde tanto los servicios de cara a la ciudadanía como los procesos internos, garantizando una integración cohesiva. La alineación estratégica de esta transformación con los objetivos institucionales subraya la importancia de mejorar la calidad de los servicios para los ciudadanos y fortalecer la inteligencia institucional. Además, se sugiere potenciar la metodología de gestión de proyectos, promoviendo la colaboración y una comunicación efectiva en todos los niveles de la organización. De esta forma, se hace relevante la continua promoción de la transparencia operacional, mediante la visualización de planificaciones, avances y cargas de trabajo para todo el equipo, ya que esto se presenta como una práctica esencial. Asimismo, se recomienda desarrollar planes de contingencia y resiliencia para abordar situaciones imprevistas, asegurando la continuidad del proyecto incluso en momentos de crisis. Lo anterior se estructura en la Tabla 18.

Tabla 18 Recomendaciones para Procesos Operativos

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Procesos Operativos	Integración Holística de los Procesos	Consolidar la transformación digital abordando tanto los servicios externos como los procesos internos, asegurando una integración holística.
	Alineación de los procesos con la estrategia	Alinear la transformación digital con los objetivos institucionales, destacando la importancia de mejorar la calidad de los servicios ciudadanos y fortalecer la inteligencia institucional.
	Fortalecimiento de la Gestión de Proyectos	Fortalecer la metodología de gestión de proyectos, promoviendo la colaboración y comunicación efectiva en todos los niveles de la organización.
	Promoción de la transparencia operacional	Continuar promoviendo la transparencia operacional mediante la visualización de planificaciones, avances y cargas de trabajo para todo el equipo.

	Desarrollo de resiliencia ante crisis	Desarrollar planes de contingencia y resiliencia para abordar situaciones inesperadas, asegurando la continuidad del proyecto en momentos de crisis.
--	---------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia

6.2.3 Modelo de Negocio

En lo que se relaciona con el Modelo de Negocio, se sugiere reforzar y potenciar la colaboración entre distintas áreas de la organización mediante la implementación de mecanismos formales que faciliten una comunicación y coordinación efectivas, desdibujando las fronteras tradicionales y asegurando la transversalidad en los procesos. Es imperativo dar prioridad a la continua creación de nuevos productos y servicios digitales, promoviendo la innovación digital para adaptarse ágilmente a las cambiantes necesidades de los usuarios y mantener la relevancia en el entorno digital. Para esto último, se propone explorar de manera constante oportunidades de globalización digital a través de la integración tecnológica y la colaboración con otras organizaciones y servicios compartidos, buscando sinergias que impulsen la eficiencia y reduzcan riesgos en todos los aspectos de la operación. Asimismo, se recomienda consolidar y avanzar en el desarrollo de modelos de atención integrados, alineando los productos digitales con una visión integral. Por último, la evaluación y ajuste continuo de las herramientas tecnológicas garantizará su alineamiento estratégico con la nueva orientación organizacional, respaldando eficazmente los procesos integrados y la visión de transformación del modelo de negocio. Lo anterior se estructura en la Tabla 19.

Tabla 19 Recomendaciones para Modelo de Negocio

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Modelo de Negocio	Fomentar la Colaboración Transversal	Continuar promoviendo la colaboración entre áreas de la organización. Establecer mecanismos formales para la comunicación y coordinación efectivas, desdibujando las fronteras tradicionales y garantizando la transversalidad en los procesos.
	Enfoque en Nuevos Productos y Servicios Digitales	Priorizar la creación continua de nuevos productos y servicios digitales que complementen y mejoren las ofertas existentes. Impulsar la innovación digital para responder de manera ágil a las cambiantes necesidades de los usuarios y mantener la relevancia en el entorno digital.
	Colaboración Global	Continuar explorando oportunidades de globalización digital a través de la integración tecnológica y la colaboración global. Buscar sinergias con otras organizaciones y servicios compartidos para impulsar la eficiencia y mitigar riesgos en todos los aspectos de la operación.

	Desarrollo de Modelos de Atención Integrados	Consolidar y avanzar en el desarrollo de modelos de atención integrados. Continuar el trabajo del equipo de Integración para implementar estrategias que ofrezcan una gama más amplia y mejorada de servicios a los usuarios, alineando los productos digitales con una visión integral.
	Alineamiento Estratégico de Herramientas Tecnológicas	Evaluar y ajustar las herramientas tecnológicas para asegurar su alineamiento estratégico con la nueva orientación organizacional. Garantizar que la infraestructura tecnológica respalde eficazmente los procesos integrados y la visión de transformación del modelo de negocio.
	Facilitar la Adopción de Servicios Compartidos	Continuar facilitando la adopción de servicios compartidos, como la "clave única". Buscar oportunidades de colaboración con otras instituciones y organismos gubernamentales para estandarizar y simplificar procesos que beneficien a la organización y a los usuarios.

Fuente: Elaboración propia

6.2.4 Capacidades Digitales

En el caso de la Capacidades Digitales, se recomienda implementar programas integrales de formación y desarrollo de habilidades digitales en todas las áreas de la organización, facilitando la fusión de competencias tecnológicas con las operativas. De esta forma, se puede fomentar un cambio cultural, buscando promover el liderazgo desde las áreas operativas en las iniciativas de transformación digital, quitando ese peso al área de tecnología, alentando una mentalidad proactiva hacia la mejora de procesos. Esto se respalda mediante la instauración de mecanismos para la integración continua de capacidades tecnológicas y operativas, impulsando la formación de equipos multidisciplinarios y colaborativos. Por otra parte, se recomienda fortalecer la capacitación en análisis de datos y la incorporación de capas analíticas en los modelos de atención. Además, se propone mantener el enfoque en la digitalización de trámites, aprovechando la información recopilada para análisis más profundos. También, se insta a desarrollar estrategias que incentiven la participación de los usuarios, brindándoles acceso y comprensión de los datos proporcionados por la institución. Por último, es clave explorar alianzas estratégicas con otras instituciones y actores del sector, ya que es una oportunidad para fortalecer el intercambio de datos y potenciar aún más la capacidad analítica de la organización en beneficio de una toma de decisiones basada en evidencia. Lo anterior se estructura en la Tabla 20.

Tabla 20 Recomendaciones para Capacidades Digitales

Componente del Modelo	Recomendación	Detalle
Capacidades Digitales	Desarrollo de Capacidades Transversales	Implementar programas de formación y desarrollo de capacidades digitales en todas las áreas de la organización para facilitar la integración de habilidades tecnológicas con las operativas.
	Liderazgo y Cultura Organizacional	Fomentar un cambio cultural que promueva el liderazgo desde las áreas operativas en iniciativas de transformación digital, incentivando una mentalidad proactiva hacia la mejora de procesos.
	Integración Continua de Capacidades Tecnológicas y Operativas	Establecer mecanismos para la integración continua de capacidades tecnológicas y operativas, promoviendo equipos multidisciplinarios y colaborativos.
	Promoción de la Capa Analítica	Reforzar la capacitación en análisis de datos y promover la incorporación de capas analíticas en los modelos de atención.
	Continuidad en la Digitalización de Trámites	Continuar el enfoque en la digitalización de trámites, aprovechando la valiosa información capturada para generar análisis más profundos.
	Incentivar la Participación de los Usuarios	Desarrollar estrategias para incentivar la participación de usuarios, proporcionándoles acceso y comprensión de los datos que proporciona la institución.
	Fortalecimiento de Alianzas Estratégicas	Explorar alianzas estratégicas con otras instituciones y actores del sector para fortalecer el intercambio de datos y potenciar aún más la capacidad analítica.

Fuente: Elaboración propia

7 CONCLUSIONES

La transformación digital en la administración pública presenta diversos desafíos que inciden en la generación de confianza entre el Estado y la ciudadanía, a través de la entrega de servicios de alta calidad, fundamentales para el éxito de las reformas de gobierno. En este contexto, se destaca la importancia del diseño de servicios de alta calidad y la necesidad de que la administración pública se adapte e innove en respuesta al cambio tecnológico, promoviendo competencias digitales y habilidades interpersonales para impulsar la colaboración. Asimismo, se subraya la relevancia de una sociedad civil activa y bien informada, que participe en la toma de decisiones y evalúe la efectividad de las acciones gubernamentales. La transparencia, la accesibilidad y la capacidad de respuesta del Gobierno a las demandas de los ciudadanos son elementos clave para empoderar a la sociedad y garantizar la rendición de cuentas. En última instancia, se enfatiza la necesidad de una visión integral, ya que la transformación digital no se limita a la tecnología, sino que implica una nueva forma de interacción entre el Estado y la ciudadanía, lo que conlleva cambios en los modelos de gestión y la cultura organizativa.

De esta forma, la estrategia de transformación digital se ha convertido en un elemento fundamental tanto en el ámbito privado como en el público. A medida que la tecnología avanza a pasos agigantados, las organizaciones, incluyendo los gobiernos, se ven desafiadas a adaptarse a esta nueva era digital. Esto implica no solo la implementación de tecnologías avanzadas, sino también un cambio en la forma en que se conciben los servicios, la interacción con los ciudadanos y la toma de decisiones. La clave no radica únicamente en la tecnología en sí, sino en cómo se utiliza para mejorar la vida de las personas y la eficiencia de los servicios públicos. La transformación digital no es una opción, es una necesidad para garantizar una gobernanza moderna y eficiente que satisfaga las demandas de una sociedad cada vez más digital.

Por lo que se refiere a la estrategia de transformación digital en el Estado en Chile, ha sido un proceso de continua evolución, impulsado por la necesidad de ofrecer mejores servicios públicos y recuperar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales. A lo largo de los años, se han implementado reformas significativas, como la Ley N°21.180 de Transformación Digital de la administración pública, que busca digitalizar los procedimientos administrativos y promover la interacción ciudadana en línea. Esta transformación no solo busca cambios tecnológicos, sino también un cambio cultural y organizativo en las instituciones públicas. La administración actual, bajo el liderazgo del presidente Gabriel Boric, ha continuado este proceso, priorizando la generación de valor público y la confianza de la ciudadanía en el Estado a través de la Agenda de Modernización del Estado que incluye 30 iniciativas, abarcando áreas como servicios ciudadanos, descentralización, transparencia, y transformación digital. Este compromiso refleja el esfuerzo continuo de Chile por construir un Estado más cercano y eficiente al servicio de las personas.

En el caso de la Dirección del Trabajo de Chile, tras la exploración del proceso de modernización que se inició en el año 2016 y se extendió hasta el año 2020, es preciso

indicar que este proyecto buscaba mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, con un enfoque particular en la transformación digital. Bajo las administraciones de los directores Christian Melis y Mauricio Peñaloza, se llevaron a cabo una serie de cambios y mejoras en la institución. El proyecto incluyó la reingeniería de procesos de fiscalización y conciliación, inversiones en infraestructura y tecnología, gestión del conocimiento, y un componente de gobernanza y control. Además, se desarrollaron modelos conceptuales que sientan las bases para la transformación digital, destacando tres ejes clave: la digitalización, la omnicanalidad y la implementación de acciones proactivas. Este esfuerzo representó un paso significativo hacia una Dirección del Trabajo más eficiente y adaptada a las demandas laborales contemporáneas en Chile.

Para los efectos del estudio del proceso de transformación digital en la Dirección del Trabajo, el modelo del MIT ofrece un marco sólido y completo para guiar a las organizaciones en su viaje hacia la modernización y la innovación continua. Lo anterior, porque éste, permite analizar como la innovación tecnológica se va perpetrando en la forma en que las organizaciones operan en la era digital. Asimismo, da la opción de revisar de como la adopción de soluciones tecnológicas y la integración de datos se han convertido en pilares fundamentales para la mejora de la eficiencia y la toma de decisiones informadas. Por otra parte, contempla la importancia de la comprensión profunda de las necesidades de los usuarios y la capacidad de ofrecer una experiencia de usuario satisfactoria como parte esencial para el éxito en un entorno digital altamente competitivo. Por último, este modelo considera la gestión del cambio y la capacitación del personal como componentes claves para garantizar una transición fluida hacia la transformación digital.

Es así como el análisis de la implementación del proyecto de modernización en la Dirección del Trabajo, llevado a cabo durante el período 2016-2020, constituye un esfuerzo dirigido a abordar los objetivos fundamentales de este estudio. Este análisis se sustenta en la utilización de entrevistas semiestructuradas y en la posterior triangulación de los discursos recogidos en estas entrevistas con datos secundarios relevantes. Esta metodología nos brinda la oportunidad de establecer vínculos sólidos entre nuestra investigación y el modelo de transformación digital desarrollado por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). En este proceso, se desglosan los componentes de este modelo, que incluyen la gobernanza, los activos estratégicos y la inversión digital, antes de adentrarnos en los elementos habilitadores clave del proceso de transformación digital. Así, a lo largo de este análisis, se pone en relieve hallazgos cruciales relacionados con el marco organizacional y los habilitadores, destacando su influencia en la ejecución del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo en el periodo estudiado, que abarca dos administraciones distintas, una que comprende los años 2016-2018 y otra que abarca los años 2018-2020. Cabe mencionar que, en todo momento, se identificaron las citas y hallazgos asociados con actores específicos y los períodos correspondientes para contextualizar nuestras conclusiones de manera adecuada.

En el análisis del marco organizacional según el modelo estudiado, se resalta la importancia de los componentes clave en el proceso de transformación digital de una institución. Estos componentes permiten que la visión establecida desde la alta dirección se traduzca en acciones concretas en todas las áreas de la organización y, por lo tanto, en la experiencia de los usuarios. Es fundamental contar con una visión clara respaldada por una sólida estructura de gobernanza que facilite la comunicación desde la cúpula directiva hasta la base de la organización. La coordinación adecuada, el respaldo de indicadores coherentes con la visión de transformación digital y los incentivos apropiados son elementos esenciales en este proceso. En particular, el factor de "visión digital transformadora" se destaca como fundamental en la transformación organizacional. De la misma forma, la comunicación desempeña un papel central en la efectividad del cambio y en la reducción de la resistencia interna. La omisión de involucrar a las personas en el proceso puede ser un obstáculo aún más significativo que la implementación de tecnologías complejas. Por último, las organizaciones exitosas comprenden que comunicar tempranamente una visión digital sólida y utilizar la tecnología como medio para movilizar a la fuerza laboral son estrategias efectivas.

Dentro del mismo análisis al marco organizacional, las entrevistas semiestructuradas realizadas arrojaron resultados interesantes en ambos periodos de estudio. En el primer periodo, hubo diferencias significativas en la percepción de la visión entre el líder del proyecto y otros actores, lo que dificultó la comunicación efectiva de la visión a toda la organización. En el segundo periodo, a pesar de una percepción similar de falta de construcción colectiva de la visión, el hecho de que el líder del proyecto fuera el director de la institución permitió una comunicación más estructurada desde el principio. Se enfatizó la necesidad de que la visión sea co-construida por toda la alta dirección, evitando fisuras y divergencias que podrían socavar la implementación efectiva. En última instancia, se reconoce que la resistencia al cambio es un desafío común en los procesos de transformación organizacional, y una visión institucional clara y fácilmente comunicable desempeña un papel crítico. Esta visión debe ser construida en conjunto por toda la alta dirección para garantizar la coherencia y la legitimidad, y así motivar y alinear a toda la organización en el camino hacia la transformación digital.

En el caso de la gobernanza, se presenta como un segundo factor crítico en el marco organizacional, desempeñando un papel fundamental en la transformación digital de la Dirección del Trabajo durante el período 2016-2020. Como se destaca en el marco teórico, la gobernanza es esencial para una implementación efectiva, ya que esta estrategia se origina desde la alta dirección y se comunica a través de distintas mediciones para expandir la visión dentro de la organización. En el período 2016-2018, un hallazgo importante fue la falta de participación visible del director de la institución, lo que afectó la dirección del proyecto de modernización. En un entorno público jerarquizado y políticamente influenciado, la ausencia de un liderazgo sólido obstaculizó la alineación de todo el equipo directivo con un proyecto transformador. Además, la contratación de un coordinador externo no logró articular el proyecto de manera efectiva debido a la falta de experiencia en la gestión pública y la comprensión de su complejidad política.

No obstante, esta experiencia inicial se convirtió en una valiosa lección de aprendizaje. En el período 2018-2020, bajo el liderazgo del nuevo director de la institución, se tomaron medidas significativas para mejorar la gobernanza. Se implementaron reuniones semanales para alinear al equipo directivo y se formó un equipo con representantes de todas las áreas involucradas en el proyecto. Este equipo tenía la tarea de integrar los proyectos previamente diseñados de manera aislada. Además, se enfatizó la idea de que los funcionarios eran capaces de liderar el proyecto sin depender de coordinación externa. Como se destaca en el modelo, la transformación organizacional requiere un esfuerzo de liderazgo para ayudar a los empleados a visualizar una nueva realidad y garantizar que la organización avance en la dirección correcta. Las organizaciones exitosas en la transición hacia la era digital tienen líderes sólidos en iniciativas digitales que pueden comunicar la visión de la organización y sus beneficios para los usuarios.

Asimismo, el compromiso digital se erige como un factor fundamental en la transformación de la Dirección del Trabajo. Este compromiso implica la capacidad de los líderes para generar impulso y apoyo en el proceso de transformación, creando una cultura digital dentro de la organización y promoviendo la unidad y la colaboración entre los diversos grupos de trabajo. Es esencial para sobrellevar las dificultades que surgen en el camino hacia la transformación digital. Los hallazgos en este aspecto revelan cómo los factores previos, como la visión y la gobernanza, tienen un impacto directo en la instauración del compromiso en la organización, en ambos períodos analizados. En el primer período, a pesar del compromiso del líder del proyecto (la subdirección de la institución), existía una falta de legitimidad con el equipo directivo, lo que llevó a la falta de convergencia en los asuntos prioritarios. Las jefaturas intermedias se empoderaron del proceso y asumieron el compromiso necesario para avanzar. Esta experiencia fue esencial para la continuidad del proyecto en el segundo período, ya que la nueva administración buscaba aprovechar el conocimiento interno acumulado.

Según la evaluación posterior realizada por el programa de modernización del Ministerio de Hacienda, el compromiso de la alta dirección se identificó como un factor crítico para el éxito de los proyectos de modernización. Cuando la alta dirección estuvo enfocada y comprometida con el proyecto, priorizando adecuadamente, los resultados fueron más positivos. Por otro lado, la falta de compromiso de la dirección de la institución afectó la profundidad y calidad de las soluciones planteadas. Es relevante destacar que el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo coincidió con la implementación de la reforma laboral, lo que ocupó gran parte de la agenda política de la institución. Sin embargo, se podría haber aprovechado la complementariedad entre ambas iniciativas si se hubiera priorizado adecuadamente la transformación organizacional como un facilitador de la reforma laboral.

Ahora bien, tal como se ha mencionado recurrentemente, el proceso de transformación digital en una organización es un desafío que implica una planificación minuciosa, una visión estratégica clara y un liderazgo comprometido. Es esencial desarrollar una hoja de ruta que guíe a la institución en su camino hacia la digitalización, considerando sus procesos, recursos, y tecnología. Esta hoja de ruta debe ser comunicada eficazmente a

todos los niveles de la organización para fomentar el compromiso y la colaboración. Además, la gobernanza desempeña un papel crucial, ya que la dirección desde la alta dirección es esencial para garantizar que la transformación se lleve a cabo de manera coherente. En este contexto, la creación de un ambiente de compromiso y apoyo por parte de los líderes y empleados se convierte en un factor determinante para superar los desafíos y resistencias que surgen durante el proceso de transformación digital. Estos elementos se ilustran claramente en el caso de estudio de la Dirección del Trabajo, donde se evidencian los efectos del liderazgo, la gobernanza y el compromiso en la consecución de los objetivos de transformación.

El segundo momento del análisis se centra en los habilitadores de transformación digital, que son fundamentales para el éxito de cualquier proceso de digitalización. Estos habilitadores incluyen aspectos relacionados con la experiencia del usuario, los procesos operativos, el modelo de negocio y las capacidades digitales de la organización. En este contexto, se examina cómo estos pilares influyen en la implementación del proyecto de modernización en la Dirección del Trabajo durante el periodo 2016-2020. Este enfoque permitirá comprender cómo la transformación digital afecta directamente a la experiencia de los usuarios, a la eficiencia de los procesos internos, al modelo de negocio de la institución y a la capacidad de adaptación a las tecnologías digitales. El análisis de estos habilitadores es esencial para evaluar en qué medida se lograron los objetivos del proyecto y cómo se alinean con los principios del modelo de transformación digital propuesto por el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Adicionalmente, la evolución del enfoque hacia la experiencia del usuario en la transformación digital de la Dirección del Trabajo y el Gobierno de Chile ilustra cómo las instituciones pueden adaptarse y crecer en su capacidad para satisfacer las necesidades de las personas. El reconocimiento de que la satisfacción y confianza de los usuarios son elementos clave en el éxito de la transformación digital ha impulsado cambios significativos en la cultura organizativa y la estrategia institucional. La implementación de herramientas como la Medición de Satisfacción Usuaría y el Sistema de Calidad de Servicio y Experiencia Usuaría refleja un compromiso continuo con la mejora de la calidad de servicio y la entrega de soluciones pertinentes y oportunas. En un entorno gubernamental en constante evolución, la experiencia del usuario se ha convertido en un faro guía para orientar las acciones de las instituciones y fortalecer la relación entre el Estado y la ciudadanía.

El cambio de enfoque en el proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo ejemplifica cómo una organización puede adaptarse a nuevas circunstancias y necesidades, especialmente en el contexto de una crisis sanitaria. La transformación de un enfoque fiscalizador a uno centrado en la mejora de los servicios digitales fue un paso esencial para alinear el proyecto con las demandas actuales de los usuarios y aprovechar al máximo las tecnologías disponibles. Además, la implementación del Portal Transaccional "Mi DT" y la digitalización de trámites laborales representan avances significativos hacia una administración pública más eficiente y centrada en el usuario. A

pesar de las dificultades, estos logros demuestran la importancia de la adaptabilidad y la capacidad de respuesta de las instituciones en tiempos de cambio.

Al mismo tiempo, la transformación del modelo de negocio es un componente esencial de la transformación digital de una organización. Esto implica una revisión profunda de cómo opera la institución, la colaboración entre áreas y la flexibilidad para adaptarse a un entorno digital en constante cambio. En el análisis del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo, se evidencian los desafíos iniciales relacionados con la segmentación y la falta de colaboración entre procesos, lo que refleja la resistencia a romper con una cultura de "silos" organizativos. Sin embargo, el cambio en el lenguaje promovido por el Director del Trabajo y la creación de un equipo de Integración marcaron un punto de inflexión. Este enfoque más inclusivo y orientado hacia la integración permitió avanzar hacia un modelo de atención integrado, que se tradujo en la creación de la plataforma MI DT y la oferta de nuevos servicios digitales. Estos cambios reflejan la capacidad de la organización para adaptarse a las necesidades de los usuarios y alinear su modelo de negocio con un entorno digital en constante evolución.

Es así como la evolución de la globalización digital ha sido fundamental para la Dirección del Trabajo, permitiendo la adopción de la "clave única" como mecanismo de identificación. A pesar de una fase inicial sin obligatoriedad, la imposición posterior de su uso, respaldada por el presidente, facilitó su integración en el entorno laboral, propiciando colaboraciones significativas con el Servicio de Impuestos Internos. Esta sinergia permitió no solo establecer una base común de empleadores y unificar mecanismos de identificación para personas naturales y jurídicas, sino también integrar de manera efectiva el sistema de remuneraciones electrónicas con las declaraciones al Servicio de Impuestos Internos. El énfasis en la experiencia del usuario ha sido clave para la automatización y facilitación de estos procesos. Estos avances destacan la importancia de la colaboración interinstitucional y la flexibilidad en la implementación de soluciones digitales para optimizar los procesos laborales. La integración de servicios compartidos no solo mejora la eficiencia, sino que también allana el camino para futuras innovaciones en la gestión laboral y tributaria, estableciendo un modelo ejemplar para otras instituciones a favor de la eficiencia y la integración digital.

Por último, es preciso indicar que el pilar de capacidades digitales es esencial en el proceso de transformación digital de una organización. Las capacidades digitales abarcan la integración de datos y procesos, la colaboración entre áreas operativas y de tecnología, la capacidad analítica y la gestión de soluciones tecnológicas. El análisis del proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo revela que uno de los desafíos significativos fue la necesidad de desarrollar habilidades adicionales en todas las áreas de la organización para liderar y participar en iniciativas de cambio y mejora de procesos. Esto implicó un cambio en la cultura y en la forma de trabajar de las áreas operativas, que debían asumir un rol más activo en proyectos relacionados con la transformación digital. La integración de capacidades tecnológicas y operativas se volvió esencial para el éxito del proceso de modernización.

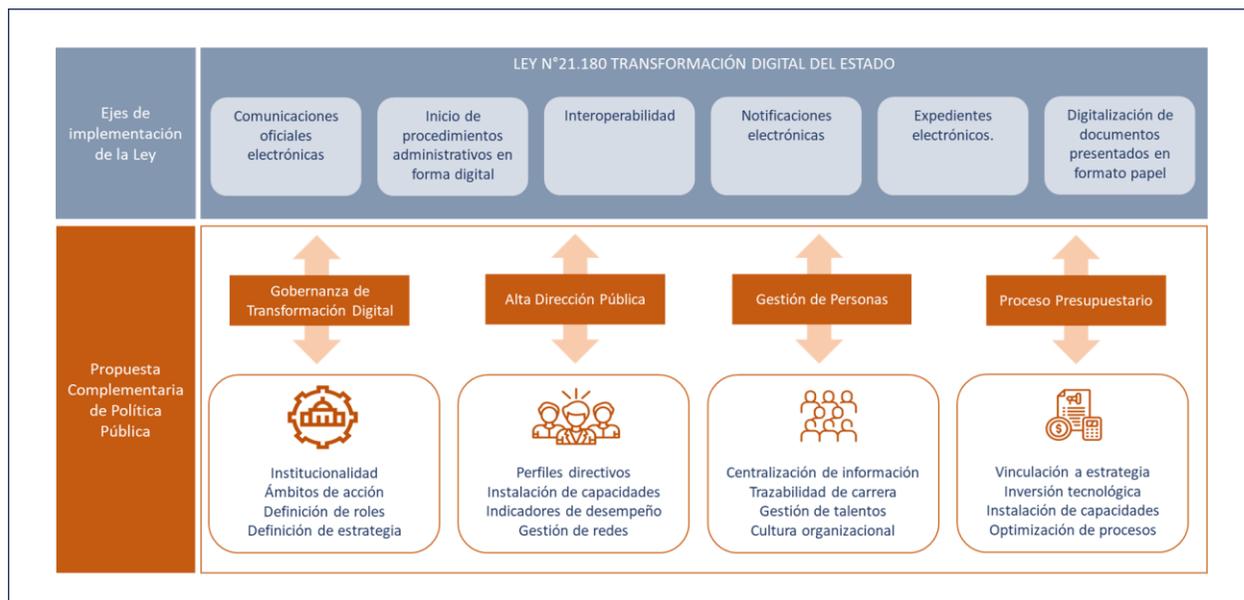
En el segundo período de estudio, la Dirección del Trabajo cambió su enfoque y comenzó a considerar el proceso de modernización como una oportunidad para transformar la forma en que prestaban sus servicios. Se centraron en la digitalización de trámites, lo que les permitió capturar información valiosa y reconocer el potencial de análisis más profundos. La introducción de una capa analítica en el modelo de atención reflejó la importancia que la institución otorgaba a la gestión de datos y al análisis para la toma de decisiones y la mejora de los servicios. El desarrollo del "Libro de Remuneraciones Electrónico" se destacó como un logro fundamental en este proceso, ya que no solo implicó una transformación tecnológica, sino también un cambio de paradigma en la relación de la Dirección del Trabajo con sus usuarios y en su cumplimiento de responsabilidades regulatorias. Esta herramienta se convirtió en una fuente valiosa de información para la institución y otros actores interesados en el mercado laboral. Este caso ejemplifica cómo la transformación digital puede generar un impacto significativo en la gestión eficiente y en la toma de decisiones informada de una institución.

Los resultados de este estudio de caso brindan una visión detallada sobre la evolución de la transformación digital en una institución pública. Es evidente que este proceso va más allá de la mera implementación de tecnología. Aunque la tecnología es un componente clave en este cambio, se reconoce como un medio para lograr un fin mayor. Según el Modelo del MIT, las organizaciones que adoptan la transformación digital como un cambio en su mentalidad organizativa tienden a ser más exitosas. Sin embargo, si la inversión se limita únicamente a la tecnología, sin el respaldo y la colaboración plena de la operatividad y el liderazgo de la organización, la transformación se ve comprometida desde el principio.

En relación con los objetivos de la Ley N°21.180, que busca la realización electrónica de los procedimientos administrativos en los órganos del Estado, se destaca la intención de ofrecer certeza, seguridad y celeridad en la prestación de servicios a la ciudadanía. La implementación de estas herramientas incide en la transparencia de los procesos y la interacción del Estado con los ciudadanos. No obstante, en el proceso de implementación de esta ley, los mayores desafíos no provienen únicamente de la tecnología, sino también de aspectos como el liderazgo, la cultura organizativa, la gestión de recursos humanos y la administración presupuestaria. Así, se identifica una oportunidad para mejorar la integración de la Ley de Transformación Digital con otras políticas públicas que consideren la gobernanza del proceso de transformación digital, la Alta Dirección Pública, la gestión de personas y la administración presupuestaria, tanto a nivel macro como institucional.

La efectiva vinculación y coordinación de políticas públicas resulta crucial en la ejecución de cada institución gubernamental. Cuando se observa fragmentación en la aplicación de políticas digitales, se vuelve imperativo promover una coordinación más estrecha entre diversas entidades y ministerios. Esta colaboración eficaz entre los organismos puede facilitar la alineación de estrategias y recursos, logrando una implementación más consistente y efectiva. Para esto se presentan algunas recomendaciones las cuales se resumen en el Diagrama 26.

Diagrama 26 Recomendaciones de Política Pública relacionada con al Ley N°21.180 de Transformación Digital del Estado



Fuente: Elaboración propia

Dado que implementar la transformación digital en el sector público es un proceso continuo que requiere adaptabilidad y enfoque a largo plazo. Una estrategia bien diseñada y una gobernanza efectiva son fundamentales para garantizar el éxito y la sostenibilidad de este cambio. En lo que respecta a gobernanza de transformación digital, es fundamental contar con un liderazgo claro y comprometido desde los niveles más altos del gobierno, con una institución sólida. Esto implica establecer una estructura de gobernanza sólida que defina roles y responsabilidades. Esto incluye comités, políticas, regulaciones y estándares para guiar la implementación y supervisar los avances. En el caso de Chile, a pesar de los esfuerzos existentes no se ha logrado consolidar una institucionalidad de gobernanza digital efectiva para liderar en la región, siendo crucial identificar las posibles áreas de mejora y tomar medidas adicionales para fortalecer la implementación de la estrategia de transformación digital en el sector público.

En noviembre del año 2023, se presenta un proyecto de Ley (Cámara de Diputadas y Diputados, 2023) que concreta un nuevo avance en este aspecto, se están realizando las gestiones para traspasar la División de Gobierno Digital que actualmente se aloja en el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, al Ministerio de Hacienda, donde estructuralmente se radicará bajo la Coordinación de Modernización del Estado, tal como actualmente se encuentra la Secretaría de Modernización del Estado y el Laboratorio de Gobierno. Este paso es clave para que todas las áreas relacionadas estén incorporadas en un Ministerio de carácter técnico que permita mayor estabilidad, tema muy requerido para políticas de largo plazo. Sin embargo, esta línea de trabajo debe ser complementada con un esfuerzo conjunto para la definición de una estrategia digital a largo plazo, que

sea construida por distintas visiones, ya que precisamente la diferencia de miradas que ha tenido cada gobierno en esta temática es la que ha dificultado tener claridad sobre la hoja de ruta y por ende no se ha logrado avanzar progresivamente y con la velocidad que se requiere. Sin esta estrategia es complejo que cualquier tipo de interacción, ya sea desde las Instituciones rectoras como las mismas instituciones que deben implementar, puedan avanzar alineadas.

En el ámbito de la Alta Dirección Pública, es fundamental emplear tácticas específicas para asegurar una exitosa integración del proceso de transformación digital. Se requiere un compromiso sólido por parte de los líderes institucionales para respaldar y fomentar activamente esta transición, demostrando su implicación a través de acciones concretas y la asignación de recursos necesarios. La Dirección del Servicio Civil desempeña un papel fundamental en diversos aspectos. Esto incluye la revisión de los perfiles de la Alta Dirección Pública en sus distintos niveles jerárquicos, el establecimiento de un programa para fortalecer las capacidades, la implementación de indicadores de desempeño y la creación de un programa de apoyo para la creación efectiva de redes entre las distintas jefaturas de servicio.

En primera instancia, es esencial que el Servicio Civil defina las habilidades directivas necesarias para llevar a cabo procesos transformacionales en las instituciones. Estos hallazgos son críticos, ya que, según lo revelado en un estudio de caso, el liderazgo institucional es uno de los motores principales para la efectiva implementación de dicha transformación. Además, es necesario ofrecer programas de formación y desarrollo de habilidades digitales para mantener actualizados a los líderes y asegurarse de que tengan una comprensión clara de la estrategia gubernamental. Esto influye directamente en las decisiones institucionales y prepara a los líderes para utilizar eficazmente las nuevas herramientas y tecnologías, especialmente en los servicios compartidos que el Estado debe brindar.

Por otra parte, otra directriz que debe dar el Servicio Civil es la malla de métricas asociadas para la Alta Dirección. Es crucial integrar métricas y KPIs vinculados a la temática de la transformación digital, especialmente dirigidos a la alta dirección. Estas métricas son fundamentales para medir el progreso y los resultados de la estrategia. Proporcionan una base sólida para evaluar el impacto y ajustar estrategias si es necesario. Es importante destacar que estas mediciones deben impulsar a los líderes de cada área a implementar un sistema eficaz de gestión de los objetivos institucionales, estrechamente ligados con la misión de la institución y, por ende, asociados con la estrategia de transformación digital del gobierno. Dado que este proceso es a largo plazo, la gama de métricas debe celebrar tanto los pequeños como los grandes avances. Esto no solo permite visualizar el progreso, sino que también motiva para lograr metas que pueden parecer inalcanzables.

Además, es aconsejable establecer un marco de trabajo que facilite a la alta dirección compartir experiencias significativas durante todo el proceso de implementación. La creación de un espacio para intercambiar ideas, desafíos superados y lecciones aprendidas entre los líderes gubernamentales contribuye enormemente al fomento de

redes que facilitan nuevas interacciones a nivel institucional. Esta interacción directa entre líderes gubernamentales no solo nutre con perspectivas valiosas, sino que también desempeña un papel crucial en la creación de un entorno propicio para el descubrimiento y la colaboración.

Este intercambio de experiencias no solo promueve el aprendizaje continuo, sino que también sirve como un mecanismo para identificar buenas prácticas y enfoques exitosos que puedan replicarse en diferentes áreas dentro del entorno gubernamental. La colaboración entre líderes de diversas áreas o departamentos permite un flujo de conocimientos que puede ser aplicado de manera efectiva en otros contextos, impulsando la transformación digital en las instituciones gubernamentales de una manera más integral y efectiva. Este entorno de interacción y colaboración continua refuerza el compromiso con la estrategia de transformación digital al nivel más alto de la organización, lo que puede impulsar la adopción y el apoyo de las iniciativas digitales en todos los niveles. Estas redes fortalecen el proceso de cambio al ofrecer un espacio para compartir éxitos, desafíos y soluciones, lo que no solo enriquece el proceso, sino que también fomenta un ambiente de innovación y mejora constante en el ámbito gubernamental.

En el ámbito de la gestión de personas, a cargo de la misma Dirección del Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos, resulta crucial que el Estado adopte un enfoque sólido hacia la administración del capital humano, una pieza fundamental en cualquier proceso de transformación digital dentro de una institución. La tecnología, por sí sola, no alcanzaría su máximo potencial si no se produce una alineación y empoderamiento previos de las personas para que puedan aprovechar estas oportunidades. Por ende, las recomendaciones en este ámbito se centran en aspectos como la centralización de datos de los funcionarios públicos, su caracterización correspondiente, la importancia de rastrear sus trayectorias profesionales, la gestión de talentos, que incluye la reorientación de las personas que trabajan para el Estado, y, por último, pero no menos importante, el cultivo de la cultura organizacional.

En la actualidad, en el sector público chileno, existen áreas de mejora en la gestión de personas. En primer lugar, es fundamental realizar una caracterización detallada de aquellos que forman parte del sector público. Esto implica no solo considerar su nivel educativo, sino también evaluar sus habilidades y motivaciones. Actualmente, cada servicio público cuenta con su propio sistema de gestión de recursos humanos adaptado a las particularidades de cada institución, pero adolece de integración y una visión global que permita tomar decisiones proactivas y maximizar el potencial de cada funcionario. A pesar de que este primer paso pueda parecer más bien operativo, subyace una lógica fundamental.

Además, resulta esencial realizar un análisis detallado de la trayectoria profesional de quienes forman parte de las entidades gubernamentales, evaluar exhaustivamente las capacitaciones y formaciones que han llevado a cabo, y contrastar estas habilidades con los perfiles necesarios para llevar a cabo exitosamente un proceso de transformación digital. Este enfoque integral no solo busca conservar el talento ya existente, sino también

identificar las brechas y necesidades existentes en este ámbito, promoviendo así un marco de trabajo para la reconversión de una parte de la dotación de personal. Igualmente, se enfoca en dotar a los responsables de la gestión de recursos humanos con las herramientas necesarias para motivar y retener a las personas idóneas, según los requerimientos específicos del proceso de transformación digital. Hoy existen herramientas, las cuales el Servicio Civil puede comenzar a reconvertir para estos fines, tales como la definición de perfiles de cargo y el plan anual de capacitación.

La implementación de estos pasos iniciales no solo resulta fundamental para identificar las políticas necesarias en la gestión de personas en el sector público, sino que también sienta las bases para establecer estrategias más profundas y eficaces. Este enfoque estratégico, que contempla la revisión detallada de las habilidades y la alineación con los objetivos de transformación digital, no solo contribuirá a optimizar el rendimiento individual, sino que también fortalecerá la capacidad global del sector público para adaptarse a los desafíos del entorno digital en constante cambio. La identificación y desarrollo de talento acorde con las necesidades actuales y futuras garantizará una base sólida para impulsar el progreso y el éxito en la implementación de iniciativas digitales dentro del ámbito gubernamental.

Finalmente, en el ámbito de la gestión presupuestaria, se vuelve fundamental asegurar una asignación óptima de recursos financieros, tecnológicos y humanos para respaldar las iniciativas de transformación digital en el sector público. Este proceso puede abarcar desde la reasignación estratégica de presupuestos ya existentes hasta la exploración de vías para obtener financiamiento adicional que respalde y fomente proyectos claves dedicados a impulsar la modernización tecnológica y la innovación en las entidades gubernamentales.

Es fundamental establecer una colaboración estrecha entre la Dirección de Presupuestos y la División de Gobierno Digital. Actualmente, los sectorialistas presupuestarios no participan directamente en el proceso de evaluación de presupuestos destinados a proyectos tecnológicos, ya que esta responsabilidad recae en el equipo de tecnología de la Dirección de Presupuestos. Esta división de funciones separa a aquellos encargados de revisar el presupuesto de las instituciones públicas de quienes evalúan las solicitudes de financiamiento relacionadas con la transformación digital. La falta de interacción entre los sectorialistas presupuestarios y los proyectos tecnológicos limita la alineación estratégica necesaria para dirigir los fondos de manera más efectiva. Al no estar directamente involucrados en el proceso de evaluación, se pierde la oportunidad de comprender y adaptar las solicitudes presupuestarias a las necesidades reales y a las prioridades de modernización tecnológica de cada entidad gubernamental.

Al vincular estrechamente a estos equipos de sectorialistas con el proceso de evaluación de presupuestos para proyectos tecnológicos, se crea un marco que permite una distribución más efectiva y eficiente de los recursos financieros. Esto no solo garantiza la disponibilidad de fondos adecuados, sino que también asegura que estos fondos se asignen de manera estratégica y óptima para respaldar los esfuerzos de transformación digital, maximizando así el impacto y el éxito de las iniciativas tecnológicas en el ámbito

gubernamental. Este enfoque colaborativo entre la Dirección de Presupuestos y la División de Gobierno Digital contribuye significativamente a la coherencia y alineación de los recursos presupuestarios con la visión general de la transformación digital en el sector público.

A gran escala, fortalecer la evaluación de inversiones tecnológicas implica una serie de acciones integrales. Esto abarca desde la aprobación de propuestas para el rediseño de los procesos destinados a la formulación y evaluación de inversiones tecnológicas hasta la creación de la estructura institucional que regirá este proceso de evaluación. Además, se incluye la generación de directrices técnicas y estándares para las inversiones tecnológicas. Este enfoque más holístico busca asegurar que las inversiones en tecnología estén alineadas con los objetivos estratégicos, proporcionando un marco sólido para evaluar y seleccionar las iniciativas tecnológicas más adecuadas.

Además, es esencial establecer mecanismos ágiles y flexibles que permitan adaptar el presupuesto de manera dinámica para respaldar los cambios y evoluciones que puedan surgir durante la implementación de la transformación digital. Esto implica no solo la asignación de recursos financieros, sino también la consideración de la capacitación y el desarrollo del personal necesario para garantizar una implementación efectiva de las soluciones digitales. En definitiva, el compromiso con una gestión presupuestaria eficaz y estratégica desempeña un papel fundamental en el éxito de la transformación digital en el sector público. La asignación adecuada de recursos y la revisión constante de la estrategia presupuestaria para respaldar la innovación tecnológica son elementos clave para garantizar el progreso continuo y el logro de los objetivos de modernización dentro de las entidades gubernamentales.

8 BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro, R., Bustos, G., González, A., & Loroño, J. (2005). *Introducción al gobierno electrónico: actores y dimensiones*. Valparaíso: Ediciones universitarias.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Evaluación del Programa de País: Chile 2014-2018*. New York: BID.
- Barros, A. (28 de noviembre de 2018). Obtenido de <https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2018/12/Dudas-Proyecto-de-Modernizacion-del-Estado.pdf>
- Barros, A. (2 de Diciembre de 2019). Políticas digitales y protestas. *La Tercera*.
- Biblioteca del Congreso. (9 de Junio de 2022). *Ley Chile*. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1177223&t=0>
- BID. (2016). *Gobiernos que sirven*. Washington.
- BID. (2021). *Informe de terminación (PCR) - Programa de Mejoramiento a la Gestión y de los Servicios al Ciudadano*. Santiago.
- Cámara de Diputadas y Diputados. (7 de Noviembre de 2023). Obtenido de <https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=16962&prmBOLETIN=16399-05>
- CEPAL. (2019). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2019). *Panorama social de América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Chandler, J., & Plano, R. (1988). *Public Administration Dictionary*. Santa Bárbara: ABC- CLIO.
- Comisión de modernización del Estado. (2017). *Un Estado para la ciudadanía*. Santiago: Centro Estudios Públicos.
- Comisión Modernización del Estado. (2017). *Un Estado para la ciudadanía*. Santiago: Centro Estudios Públicos.
- Consejo de Modernización del Estado. (Marzo de 2023). *Consejo de Modernización del Estado*. Obtenido de Consejo de Modernización del Estado: <https://consejomodernizacion.cl/>
- Consejo para la Transparencia. (2019). *Estudio Nacional de Transparencia*. Santiago.
- Consultora Santiago. (2015). *“Estudio de Diagnóstico y acompañamiento en la formulación de un proyecto de modernización de la Dirección del Trabajo*. Santiago: Programa de Modernización del Estado - Ministerio de Hacienda.
- Contreras Guzmán, D., Aceituno Silva, D., & Tapia Zúñiga, A. (2017). *Desafíos en la formación ciudadana en la era digital*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Curbbelo, J. L. (2017). *Competir en la transformación digital*.
- Dahl, R. (2002). *Dahl, R. 2002. “La democracia y sus críticos”*. Barcelona: Paidós. Barcelona: Paidós.

- Dirección de Presupuestos. (junio de 2020). <https://www.dipres.cl>. Obtenido de <https://www.dipres.cl>
- Dirección del Trabajo. (2009). *Balance Gestión Integral*. Santiago.
- Dirección del Trabajo. (2009). *Balance Gestión Integral*. Santiago.
- Dirección del Trabajo. (2012). *Balance Gestión Integral*. Santiago.
- Dirección del Trabajo. (2014). *Balance Gestión Integral*. Santiago.
- Dirección del Trabajo. (2016). *Modernización de los Procesos de Fiscalización y Gestión de los Servicios a los Usuarios de la Dirección del Trabajo*. Santiago: Programa de Modernización - Ministerio de Hacienda.
- Dirección del Trabajo. (2018). *Balance Gestión Integral*. Santiago.
- Dirección del Trabajo. (10 de julio de 2020). *Dirección del Trabajo*. Obtenido de <https://www.dt.gob.cl>
- División Gobierno Digital. (Junio de 2022). www.dgd.cl. Obtenido de <https://digital.gob.cl/transformacion-digital/ley-de-transformacion-digital/>
- Fernández, T. D. (2021). Taxonomía de Transformación Digital. *Revista Cubana de Transformación Digital*, 4-23.
- Ford, E. (2019). *Democracia digital*. Lima: Asociación gráfica educativa.
- Gabinete Presidencia. (2019). *Instructivo Presidencial de Transformación Digital*. Santiago.
- Hassan Montero, Y., & Martín Fernández, F. (2005). Experiencia del Usuario. *No solo usabilidad*, Edición N°4.
- Katz, R. (2015). *El ecosistema en la economía digital*, CEPAL. Barcelona: Ariel.
- Katz, R. (2018). *Capital humano para la transformación digital en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Kotter, J. (2015). *Acelerar*. Buenos Aires: Ramdon House Mondadori.
- Luna Reyes, L., Gil García, J., & Sandoval Almazán, R. (2015). *Avances y retos del gobierno digital en México*. México DF: Geminis editores.
- Massal, J., & Sandoval, C. G. (2010). Gobierno electrónico ¿Estado, ciudadanía y democracia en internet? *Análisis Político*, 3-25.
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Informe de la Hacienda Pública*. Santiago.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (11 de Noviembre de 2019). *Ley Chile*. Obtenido de Biblioteca Congreso Nacional: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1138479>
- MIT Center for Digital Business and Capgemini Consulting . (2011). *digital transformation: A road for billion dollar organizations*. Massachusetts.
- Moore, M. (1995). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona: Paidós.

- Naciones Unidas. (2020). *E-Government Survey 2020*. New York: United Nations Department of Global Communications.
- Naser, A., & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago: Naciones Unidas.
- OCDE. (2018). *Perspectivas económicas de América Latina*. París: Éditions OCDE.
- OCDE. (2019). *Digital Government in Chile - A strategy to enable digital transformation*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2020). *Digital Government in Chile, Improving Public Service Design and Delivery*. París: OECD Publishing.
- OCDE. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*. París: OECD Publishing.
- Ormeño Salazar, C., & Valdez Cordova, H. (2019). *Propuesta de transformación digital alineada al plan estratégico de una entidad de control gubernamental*. Lima.
- Paris, E., & Rodríguez, J. (2019). *Apurando el paso, diez experiencias de reforma y modernización del Estado de Chile*. Santiago: Universitaria.
- Piñera, S. (2018). *Programa de Gobierno 2018-2022*. Santiago.
- Presidencia, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2019). *Agenda de Modernización del Estado*. Chile.
- Ramió, C. (2018). *Inteligencia artificial y administración pública*. Madrid: Catarata.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. *Enfoques*, 99-125.
- Saez, R. (2010). OCDE y el ingreso de Chile. *Estudios internacionales*.
- Secretaría de Modernización del Estado. (10 de Octubre de 2023). *Satisfaccion.gob*. Obtenido de <https://satisfaccion.gob.cl/>
- Servicio Impuestos Internos. (2022). *Mi SII*. Obtenido de https://www.sii.cl/destacados/renta/2023/propuesta_dj_1887.html
- United Nations. (2020). *E-Government Survey 2020*. New York.
- Waissbluth, M. (2008). Sistemas complejos y gestión pública. *Documentos de trabajo, series de gestión*.
- Westerman, G. (2014). Nine elements for digital transformation. *MIT Sloan management review*.
- Westerman, G., Bonnet, D., & McAfee, A. (2014). The Nine Elements of Digital. *MIT Sloan Management Review*.
- Yin, R. (1984). *Investigación sobre estudios de caso*. Applied Social Research Methods Series.