

LA AGENDA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE CHILE: APRENDIZAJE Y DESAFÍOS DESDE LA EXPERIENCIA DEL SERVIU REGIÓN DEL BIOBIO

CHILE'S DIGITAL TRANSFORMATION AGENDA: LEARNING AND CHALLENGES FROM THE EXPERIENCE OF SERVIU REGIÓN DEL BIOBIO.

Daniel Rodríguez Tapia *

Resumen.

El objetivo de la presente investigación es contribuir, por un lado, al seguimiento de cómo las instituciones públicas han recorrido el camino de la transformación digital y, por el otro, identificar desafíos que han debido enfrentar en el marco de la ley de transformación digital. Para ello, se adoptó la estrategia de un caso de estudio, específicamente, el del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío, y se recoge la experiencia del equipo de innovación y transformación digital de la institución, quienes lideraron el proceso de transformación digital en la organización y que, pese al contexto favorable, especialmente teniendo en cuenta las medidas digitales y de trabajo remoto que se tuvieron que disponer para dar continuidad a los servicios en el marco de la pandemia global de Covid-19, ha tenido que lidiar con factores internos que han ralentizado el proceso: rol de los líderes y una cultura organizacional propia de un organismo altamente jerarquizado.

Palabras clave: Transformación Digital, Administración Pública, Estado Abierto.

Abstract

The objective of this research is to contribute, on the one hand, to the monitoring of how public institutions have followed the path of digital transformation and, on the other hand, to identify challenges they have had to face in the framework of the digital transformation law. For this, the strategy of a case study was adopted, specifically, that of the Housing and Urbanization Service of the Biobío Region, and the experience of the innovation and digital transformation team of the institution is collected, who led the digital transformation process in the organization and that, despite the favorable context, especially taking into account the digital and remote work measures that had to be arranged to give continuity to the services in the framework of the global pandemic of Covid-19, has had to deal with internal factors that have slowed down the process: leadership role and an organizational culture typical of a highly hierarchical organization.

Keywords: Digital Transformation, Public Administration, Open State.

Recibido: 24 mayo de 2023 / Aceptado: 01 de agosto de 2023

*Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Magister en Política y Gobierno. Contralor Interno del Servicio de Vivienda y Urbanización Región del Biobío. drodriguez@minvu.cl. ORCID: <http://orcid.org/0009-0002-2320-3508>

1 Introducción

Con fecha 10 de julio de 2018, el entonces presidente de Chile, Sebastián Piñera Echenique, sometió a trámite un proyecto de ley destinado a impulsar la transformación digital de la Administración Pública. El proyecto de ley se proponía materializar aquel objetivo a través de la modificación de diversos cuerpos legales, tendiendo, en ese sentido, a transformar el estado chileno en uno ágil y eficiente. Finalmente, con fecha 11 de noviembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial la Ley 21.180, sobre transformación digital del Estado, entendiéndose totalmente tramitada.

La ley 21.180, que posteriormente fue modificada por la Ley 21.464 de 2022, tal como veremos más adelante, pretende realizar las adecuaciones necesarias en la Administración Pública chilena, con la finalidad de avanzar en la implementación de la Estrategia de Transformación Digital del Estado. Esta última, busca resumir la visión y lineamientos para avanzar en la Transformación Digital del Estado (Gobierno de Chile, 2019). Los objetivos de ella, sus líneas de acción y gran parte de la metodología prevista, hasta lo que va del gobierno del actual presidente, Gabriel Boric Font, no han sido modificados.

Tanto el marco normativo, como la estrategia de transformación digital, han supuesto un desafío importante para los organismos de la Administración de Estado. Si bien el cronograma de implementación previsto en la ley original fue modificado el presente año, atendiendo un nuevo diagnóstico encargado por el actual gobierno al Banco Interamericano de Desarrollo BID, ya se han implementado una serie de medidas en los servicios públicos, tendientes a cumplir con el desafío que se les ha encargado.

El presente escrito persigue evaluar, a través del estudio de caso de un servicio público regional, el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío, las acciones previstas por el Gobierno para la consecución del objetivo de la Transformación Digital del Estado. En ese sentido, importará también determinar si la voluntad central del Gobierno permite sortear los escollos que en la práctica una política como esta se enfrentará en su implementación en una escala más local.

Luego, veremos que, pese al contexto favorable, especialmente teniendo en cuenta las medidas digitales y de trabajo remoto que se tuvieron que disponer para dar continuidad a los servicios en el marco de la pandemia global de Covid-19, existen factores internos que pueden ralentizar el proceso de transformación digital. En particular se destacará el rol de los

líderes y de la alta dirección de las organizaciones, como también la cultura organizacional propia de un organismo altamente jerarquizado.

2 Desarrollo

La transformación digital como proceso y como posibilidad de recomposición de la legitimidad democrática

La transformación digital (en adelante, “TD”) no solo constituye una preocupación en el marco de la modernización del Estado. En un artículo destinado a proveer una revisión sistemática de la literatura especializada sobre el tema, se destacó la creciente producción de los últimos años (Hanelt et al., 2021). Por lo mismo, conviene partir aclarando qué entendemos nosotros por TD y cuáles serán los aspectos que nos importan para el logro de los objetivos que nos hemos planteado.

Por TD se ha entendido a un proceso que tiene por objeto la mejora de una organización, sea esta privada o pública, a través de la combinación de distintas tecnologías de la información (Vial, 2019). En ese sentido, la TD implica un camino por recorrer, por cierto, no lineal, en donde se pueden identificar periodos de avances y retrocesos en el objetivo de mejorar los resultados de la entidad donde se aplican los cambios.

En ese mismo sentido, también podemos asociar TD a un movimiento que no solo incluye cambios organizacionales, sino también culturales, derivados del impacto de la tecnología en la institución (Mergel et al., 2019). Esta concepción nos lleva a pensar que no podemos entender la TD como una mera digitalización de los procedimientos previos a la influencia de la tecnología, sino que comprende un cambio más profundo, en que no solo el cómo hacemos las cosas se modifica, ya que las formas en que se conciben los problemas y cómo nos relacionamos con otros experimentan una transformación. De ahí que el movimiento posibilite una eventual mejora, ya que implica una retrospectiva acerca del cómo se abordan los procesos internos de la organización. Lo particular de este proceso de mejora es que es detonado por la tecnología y que ésta le sirve como medio a través del cual se articula (Trujillo y Álvarez, 2021).

Por último, y en la misma línea de los comentarios anteriores, destacaremos que la TD es un tipo de cambio organizacional, que es desencadenada y moldeada por la difusión de tecnologías digitales (Halnet et al., 2021). A su vez, concordamos con que el cambio

organizacional implica una diferencia en forma, valor o estado de una organización en el tiempo (Van de Ven y Poole, 1995). Entonces, cuando hacemos referencia a la TD queremos señalar que no nos interesa tanto el cambio tecnológico en sí, sino que las implicancias o las posibilidades que se presentan para el desarrollo organizacional.

En ese sentido, es dable considerar, especialmente, que tanto los antecedentes organizacionales como también lo del contexto ambiental, desencadenan y moldean un proceso de transformación digital (Halnet et. al., 2021; Wessel et. al., 2020). Por un lado, las características de la organización y de la dirección de ésta interactúa con las nuevas tecnologías. Por ejemplo, tanto los valores y la cultura, como también los recursos con que cuenta una organización, influyen en el éxito de la asimilación de determinada tecnología. A su vez, la actitud positiva o negativa que tenga la alta dirección también juega un rol importante. Por otro lado, las características del país, industria y clientes o usuarios también interactúan con el proceso y deben considerarse a la hora de planificarlo.

Ahora bien, en el ámbito de la administración pública, podemos destacar distintos impactos de la TD. Por un lado, conmueve la estructura de la propia administración, influye en los empleados públicos y en el liderazgo de los servicios y en la propia distribución del poder (Zhang et al., 2014) y, por otro, eventualmente puede derivar en “tecnologías del bienestar” que impacten positivamente la vida de los ciudadanos y ciudadanas (Frennert, 2019). En otras palabras, la TD genera cambios en los procesos internos y en los resultados de la administración pública, impactando no solo en la organización misma y en cómo ésta realiza las tareas necesarias para el cumplimiento de los objetivos, sino que también tiene la potencialidad de alterar positivamente las vidas de quienes se benefician de las políticas públicas, obteniendo productos públicos más pertinentes y oportunos.

No obstante, bien vale poner énfasis en que la tecnología no transforma por sí misma a la administración, sino que se limita a amplificar tendencias políticas existentes o emergentes (Asgarkhani, 2005). Por lo tanto, para que el uso de las nuevas tecnologías de la información derive en un proceso concreto de TD en la administración, es necesario que las condiciones políticas necesarias ya se encuentren presentes o que estén latentes y el mismo movimiento las refuerce. Pero entonces ¿cuáles son las condiciones políticas necesarias para la TD?

Para responder esta pregunta, partiremos señalando que la TD se encuentra estrechamente vinculada a la noción de estado abierto, EA. Por EA, siguiendo a Oszlak (2018) entendemos

el compromiso de parte de los distintos organismos que estructuran los tres poderes del Estado de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso de la ciudadanía a la información pública, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y el control de la gestión pública por la ciudadanía. Esta definición es compartida por la CEPAL (2017), que utiliza la noción de EA para agrupar los esfuerzos de apertura, transparencia y fomento de la participación ciudadana en la gestión pública.

En ese sentido, esfuerzos como la promulgación de leyes relacionadas con el derecho de acceso a la información pública (Ley 20285), de participación ciudadana en la gestión pública (Ley 20500), de regulación del lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios (Ley 20730) y de transformación digital (Ley 21180), entre otras, representan esfuerzos del Estado de Chile de avanzar en la consolidación de un EA. En ese sentido, también la noción de EA la vinculamos a un proceso en que se pueden constatar avances y retrocesos.

Se ha destacado que tres son los supuestos sobre los que descansa un EA: que las TIC permiten hoy una interacción más fluida entre gobierno y ciudadanía; que el Estado debe abrir canales de diálogo e interacción con los ciudadanos; y que la ciudadanía esté dispuesta a aprovechar la apertura de esos canales al involucrarse como agente en la construcción de los bienes públicos (Oszlak, 2018). En otras palabras, se identifica una relación entre dos actores: Estado y ciudadanía; y un medio que canaliza un diálogo fluido y productivo: las tecnologías digitales.

Llegados a este punto, podemos cerrar el círculo y sostener que las condiciones políticas necesarias para un proceso de TA exitoso -es decir, uno que posibilite la construcción de un EA en donde existe un real control de la ciudadanía del quehacer de la Administración del Estado y en donde el bien público es uno construido entre ambos actores-, se encuentra determinado por la voluntad del Estado de establecer canales de apertura y del compromiso de gran parte de la ciudadanía de impactar en la gestión pública a través de estos canales.

Sin perjuicio de lo dicho hasta aquí, exista o no un proceso genuino de TD de la administración pública y un desarrollo de un verdadero EA, está claro que el cambio tecnológico es una realidad y que tarde o temprano las tecnologías de información se

utilizarán en el ámbito del Estado. De ahí, que resulta importante destacar el peligro subyacente a no establecer el puente virtuoso entre TD y EA.

Mann (2007), al intentar especificar los orígenes, mecanismos y resultados del poder autónomo del Estado, identifica dos sentidos diferentes en que los Estados pueden ser considerados poderosos. Así, entiende por poder despótico las acciones que la élite estatal dispone para emprender sin negociación institucional con grupos de la sociedad civil; y por poder infraestructural, la capacidad de dichas élites para penetrar realmente la sociedad civil, es decir, para poner en ejecución logísticamente las decisiones adoptadas por la autoridad política en todo el territorio en donde se ejerce la soberanía. En este sentido, Mann identifica a los Estados liberales en las democracias capitalistas como despóticamente débiles, pero infraestructuralmente fuertes, en el sentido que las élites estatales tienen una alta capacidad organizativa y sus decisiones son aplicables a través de su compleja infraestructura estatal. Por el contrario, los Estados autoritarios se caracterizarán por ser despótica e infraestructuralmente fuertes, disponiendo de las mismas herramientas organizativas y tecnológicas de los Estados liberales, pero sin tener que mediar sus decisiones con amplios sectores de la sociedad civil.

De las anteriores aclaraciones entonces se puede derivar la idea que la adopción de las tecnologías digitales de parte de los estados supone dos posibilidades: logramos vincular los procesos de TD al EA y profundizamos el carácter democráticos de los estados -lo que a su vez contribuiría a recomponer los niveles de legitimidad de las instituciones-, o por contrapartida, el aumento de la capacidad infraestructural del Estado no va acompañado de la apertura de canales de participación y de una sociedad civil empoderada y dispuesta a participar de la gestión pública, posibilitando una deriva autoritaria.

He aquí la importancia de las condiciones que destacábamos más arriba. La TD en la administración pública supone una posibilidad, no una garantía. Si el objetivo es contribuir al bienestar a través del fortalecimiento de la democracia, entonces necesariamente el proceso debe realizarse apoyándose en la ciudadanía y no de espaldas a la mismas. Ello supondrá abrir canales de comunicación fluidos y empoderar a los grupos de la sociedad civil. Entonces, la TD supone desafíos que van más allá de la adopción de tecnologías digitales de parte de los distintos órganos de la administración del Estado.

La Estrategia de Transformación Digital del Gobierno de Chile

Tal como se indicó en la introducción, Chile comenzó a transitar hacia una TD, por lo menos formalmente, a partir del año 2019, con la adopción de la Estrategia de Transformación Digital del Estado. En ese sentido, entendemos el esfuerzo chileno como uno incipiente, más aún si tenemos en cuenta que Uruguay adoptó una agenda digital de transformación el año 2007 y transita la cuarta versión de ésta (Clastornik et al., 2016).

El documento propuesto como estrategia el año 2019, resume la visión y lineamientos del esfuerzo chileno para avanzar en la TD del Estado (Gobierno de Chile, 2019). El documento parte por reconocer que la TD no es una novedad y que se enmarca en lo que se ha denominado “cuarta revolución industrial”, entendida como un cambio radical en la ejecución de procesos, producción y entrega de servicios. En ese sentido, también aclara que a esta estrategia la han precedido otros esfuerzos que contribuyen a la modernización del estado chileno, como el sistema tributario y de compras en líneas, pero que, sin embargo, se tratan de proyectos aislados que no formaron parte de una estrategia transversal. Así, el documento se estructura con el diagnóstico, objetivos, principales ejes estratégicos y una hoja de ruta para los años venideros.

Los objetivos de la estrategia son: mejores servicios del Estado para ciudadanos y empresas; mejores políticas públicas, con mayor transparencia y participación en base al uso intensivo y estratégico de datos e información pública; y la consolidación de la TD como una política de Estado.

Por últimos, nos interesa destacar las seis líneas de acción que identifica la estrategia. La primera es la identidad digital, en donde se propone fortalecer la iniciativa de ClaveÚnica, lanzada el año 2012, que consiste en una pasarela de autenticación única del Estado, donde la persona puede usar su número de identidad y una clave propia asociada a éste, para poder acceder a servicios del Estado. En esa nueva edición, se persigue ampliar el alcance de la ClaveÚnica, para que pueda también ser usada en sitios privados. Además, se complementará con la creación de una casilla ciudadana electrónica, donde las personas puedan recibir notificaciones del Estado, y con el almacenamiento de las personas de su Firma Electrónica Avanzada en la nube.

La segunda línea de acción se denomina Estado CeroFilas. Esta línea persigue el objetivo de identificar los trámites que el Estado dispone de cara a la ciudadanía, eliminar aquellos que

no generan un valor a sus usuarios, distinguir oportunidades para la simplificación de los trámites y su digitalización, estableciendo, para este último objetivo, la meta de contar para el año 2022 con el 80% de los trámites disponibles en línea.

En tercer término, la estrategia se propone avanzar a un Estado CeroPapel. Para ello, se establecen tres objetivos: que para 2020 todas las comunicaciones entre instituciones públicas sean completamente digital; fomentar el uso de sistemas de gestión digitales, para que en 2022 el 50% de las instituciones haya implementado expedientes digitales; y definir un conjunto de procesos transversales en que efectivamente para el año 2022 no se emitan papeles en su tramitación.

El Estado basado en datos, es la cuarta línea de acción propuesta. Los objetivos en este ámbito parten de definir una política nacional de datos e inteligencia artificial, fomentar el uso de datos, potenciar la optimización de políticas públicas y la automatización de procesos y empoderar a la ciudadanía a través de la disponibilización de información pública y abierta. La línea de acción quinta es construir un Estado protegido ante las amenazas de ciberseguridad, lo que implica asumir la gestión de riesgos asociados a la ciberseguridad y la mitigación del impacto de los mismos. Finalmente, la sexta línea de acción implica pensar un Estado que mira hacia el futuro, instalando una cultura organizacional que esté a la vanguardia, fomentando el uso de tecnologías emergentes y enfocadas en la respuesta oportuna y eficaz a las necesidades de la ciudadanía.

En definitiva, las diferentes líneas de acción propuestas en la estrategia, combinan una serie de medidas concretas, tales como la clave única y las vinculadas a Cerofilas y Ceropapel, con otras tendientes a modernizar el Estado en su conjunto, construyendo organizaciones con una preocupación permanente en la toma de decisiones basada en datos, los riesgos que implican las amenazas de ciberseguridad y el uso de tecnologías emergentes de cara a estrechar el vínculo entre la ciudadanía y el Estado.

En este marco es que se promulga la Ley 21.180, sobre transformación digital del Estado. Ésta modifica diversos cuerpos de leyes, pero cabe destacar las modificaciones introducidas a la Ley 19.880, la cual establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. En ese sentido, la ley de transformación digital modifica las bases de los procedimientos administrativos, estableciendo como regla general que este último deberá expresarse en medios electrónicos

en todas sus etapas. A su vez, cabe destacar la introducción de nuevos principios que rigen el actuar de los funcionarios y las funcionarias en la tramitación de los procedimientos administrativos, como el principio de interoperabilidad que consiste en que los medios electrónicos utilizados por los órganos deben ser capaces de interactuar y operar entre sí a través de la Administración del Estado.

Para el cumplimiento del objetivo planteado, la ley estableció un plazo fatal de cinco años contados desde la publicación de la misma, es decir, hasta el 11 de noviembre de 2024. Sin embargo, este plazo fue modificado a través de la Ley 21.464 de 2022, ampliándose hasta el 31 de diciembre de 2027. El objetivo de esta modificación, de acuerdo a lo declarado por el mismo gobierno, es fijar plazos alcanzables, que consideren los diversos grados de madurez tecnológica de los servicios públicos (GobDigital, 2022). Además, esta última norma estableció un cronograma de implementación que prevé siete fases con plazos diversos para tres grupos de organismos públicos. En el cuadro siguiente se detalla el cronograma:

Tabla 1: Cronograma normativo del proceso de transformación digital de la Administración Pública chilena

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

Fuente: Elaboración propia.

Los grupos y fases se describen a continuación:

1. Grupo A: Ministerios, servicios públicos que no se encuentren en los grupos B y C, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, la Contraloría General de la República y las delegaciones presidenciales regionales y provinciales.
2. Grupo B: los gobiernos regionales y los municipios que se detallan en el artículo 5° del Decreto con fuerza de ley n° 1 de 2021, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

3. Grupo C: los municipios que se detallan en la letra c del mismo artículo 5° del DFL N° 1 de 2021.

Tabla 2: Fases del cronograma de la transformación digital de la Administración Pública chilena

Fase	Descripción
Preparación	Identificar y describir las etapas de los procedimientos administrativos que desarrolla, y en particular la necesidad de notificación de cada uno de ellos.
1	Las comunicaciones oficiales entre órganos públicos serán registradas en una plataforma electrónica destinada al efecto
2	Las notificaciones se practicarán a través de medios electrónicos
3	El ingreso de las solicitudes, formularios o documentos, se hará mediante documentos electrónicos o por medio de formatos electrónicos a través de las plataformas de cada servicio público
4	El procedimiento administrativo deberá constar en un expediente electrónico
5	Las solicitudes, formularios o escritos presentados en soporte papel serán digitalizados e ingresados al expediente electrónico inmediatamente por el funcionario correspondiente
6	Aplicación del principio de interoperabilidad

Fuente: Elaboración propia.

Las fases de la 1 a la 6 estaban ya previstas en el cronograma original del gobierno del entonces presidente Sebastián Piñera E. Luego, el orden de las mismas fue modificado por la mencionada Ley 21.464, y se incluyó una fase de preparación. Esta última tuvo por objetivo establecer un diagnóstico previo de la totalidad de procedimientos, tanto internos como aquellos vinculados con la ciudadanía, que desarrolla cada servicio público, así como una descripción de sus principales etapas, intervinientes, medios de notificación a terceros interesados, grado de digitalización, entre otras variables. El objetivo de la fase de preparación, entonces, es disponer de un diagnóstico y a partir de éste identificar las brechas

en la transformación digital de los procedimientos de la totalidad de los servicios que componen la Administración del Estado chileno.

Ahora bien, el objetivo del presente trabajo es poder evaluar la estrategia de transformación digital del estado chileno, a través de observar los esfuerzos desarrollados en esta línea por un servicio público en particular, el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío, órgano a cargo de la implementación de las políticas y programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la Región del Biobío.

Esta evaluación se abordó a través de la revisión de las distintas decisiones adoptadas por el servicio en la materia, las cuales se encuentran contenidas en las resoluciones o actos administrativos dictados desde el año 2020. Además, se recoge la experiencia que el propio autor ha tenido en el desempeño del cargo de analista del mismo servicio, así como las funciones que se le han encomendado al formar parte del Equipo de Innovación y Transformación Digital de la institución.

Luego, a partir del levantamiento de procedimientos administrativos realizado en la institución durante el año 2022, el que se expone en detalle en los apartados siguientes, se buscó medir el grado de avance en la digitalización de los procesos internos del servicio. Estos resultados, complementados con la perspectiva comentada en el párrafo anterior, han servido como base a los comentarios que se exponen en el acápite quinto de este escrito y en sus conclusiones.

El alcance de estas reflexiones es del tipo exploratorio. En ese sentido, las conclusiones no pretenden ser extrapolables a otros contextos institucionales distintos del caso estudiado, sino más bien poner énfasis la necesidad de estudiar con mayor atención las posibilidades reales de que los órganos que componen la administración del Estado puedan, no solo cumplir con el cronograma normativo impuesto por el Gobierno de Chile, sino también avanzar en la implementación de una transformación digital de sus procesos que impacte positivamente en su relación con la ciudadanía y contribuya a una profundización democrática.

Los esfuerzos del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío en el desafío de la transformación digital

Con ocasión de la declaratoria de alerta sanitaria emitida por el Ministerio de Salud a través del Decreto N° 4 de 2020, a propósito de la pandemia de Covid-19, la Contraloría General

de la República -organismo que, entre funciones, tiene la facultad de emitir pronunciamientos obligatorios para el conjunto de la Administración del Estado-, dictaminó que cada autoridad o jefe de servicio debe regular el actuar de los funcionarios del mismo y, en ese marco, éstos se encuentran facultados para disponer, ante la situación de excepción, que los(as) funcionarios(as) cumplan sus respectivas funciones mediante trabajo remoto y, en consonancia con lo anterior, disponer de las medidas administrativas para permitir el desarrollo de los procedimientos administrativos por medios electrónicos, sin necesidad de esperar la entrada en vigencia de la ley de transformación digital.

Este fue el marco que permitió la adopción de las primeras medidas de TD del Serviu. Tal como en otras latitudes, en el caso estudiado fue la pandemia y las condiciones de aislamiento que esta impuso a los trabajadores y las trabajadoras del servicio, el hecho que desencadenó y moldeó los primeros pasos del proceso de adopción de procedimientos electrónicos.

Cabe tener presente que en el ejercicio de la función que le corresponde a los jefes de servicio, prevista en el artículo 31°, inciso segundo, de la ley 18.575, de dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio, en el Serviu se habían dictado procedimientos documentales internos, que tienen por finalidad organizar el quehacer institucional. Todos estos procedimientos documentales se encuentran organizados en un Sistema de Gestión de Calidad, basado en la Norma Internacional ISO 9001:2015, que junto al Sistema de Gestión de Riesgos y de Seguridad de la Información, conforman el Sistema de Gestión Integrado del Serviu Región del Biobío, SGI.

Entonces, a través de la Resolución Exenta N° 794 del 20 de marzo de 2020, el entonces Director subrogante del Serviu ordenó la suspensión de los procedimientos internos, sin que esto pueda significar el incumplimiento de la normativa que para cada caso sea procedente. Además, se autorizó el uso de herramientas digital para la tramitación de los diferentes actos administrativos que expresan la voluntad del jefe superior y, en general, para el desarrollo de aquellos procesos y tareas que fueron calificados como indispensables para la continuidad del servicio.

Un segundo hito en el proceso de TD del Serviu fue la creación de un equipo interdisciplinario denominado Equipo de Innovación y Transformación Digital. Esto tomó lugar en octubre del año 2020, en plena pandemia. El equipo se encontraba compuesto por

un Coordinador de TD y representantes de cada departamento y equipo estratégicos del Servicio.

Tal como se relevará más adelante, el Serviu, con la creación del EITD, fue pionero en una medida que luego fue recomendada en forma general para el conjunto de la Administración del Estado por los organismos encargados de la TD a nivel de gobierno. La iniciativa logró, hasta un cierto alcance, paliar la falta de representación de actores comprometidos con la TD y la modernización del Estado en el consejo de alta dirección de la institución, ya que se le otorgó el espacio, a través de su coordinación y de algunos de sus integrantes, en varios consejos directivos.

No obstante, pese a su amplia convocatoria en la designación y en sus reuniones periódicas, las tareas de TD y de innovación quedarían siempre bajo responsabilidad de un grupo reducido de no más de cinco personas. Este hecho, luego, llevó a la dictación de un nuevo acto administrativo, la Resolución Exenta N° 2505 del 15 de julio de 2022, que buscó ampliar el número de integrantes del equipo y encomendarle funciones a quienes se les designaba en esa calidad. Esto último, con el objetivo que se entendiera que la designación conllevaba la necesidad de entender que se les estaba asignado funciones permanentes y no ocasionales.

Cabe destacar, además, que solo dos integrantes del EITD forman parte del consejo directivo del Serviu: uno como jefe de Control Interno y otro como profesional responsable del Sistema de Monitoreo del Desempeño Institucional, SMDI –una especie de cuadro de manto integral-. Ninguna de las jefaturas de los cinco departamentos de negocio y de soporte, como tampoco de los departamentos provinciales, forma parte del EITD. La opinión del responsable del equipo de tecnologías de información se canaliza a través del jefe del Departamento de Administración y Finanzas, quien además tiene como responsabilidad la gestión de personas, la administración de inmuebles donde funciona el servicio y del sistema financiero y contable de la institución.

Luego, es dable también destacar algunos otros actos administrativos que han tenido por objetivo dinamizar y acelerar los esfuerzos de TD en el Serviu. Una vez que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo dispusiera de una plataforma, denominada “Sistema de Gestión Documental del Minvu”, SIGEDOC, el cual permite la creación interna de actos administrativos con firma electrónica avanzada, el Serviu, nuevamente a través de una resolución exenta, instruyó el uso de esta plataforma a contar del 15 de marzo de 2021.

En una primera instancia el uso de la plataforma se limitó a algunos actos administrativos y a las comunicaciones del Servicio. Sin perjuicio que luego se ampliase la lista de actos a tramitarse por el sistema, a la fecha quedan varios documentos que no son procesados por medio de SIGEDOC, debiendo disponerse del sistema de gestión documental que data del año 2012. Esto implica que, si bien los documentos internos pueden tramitarse electrónicamente, los documentos externos quedan impedidos de poder asignárseles una firma electrónica avanzada, debiendo imprimirse el documento y acompañársele una firma manual del jefe de servicio.

Por ejemplo, de los 412 documentos que han ingresado este año 2023, hasta el 15 de abril, a la Contraloría Interna Regional del Serviu –unidad que debe revisar los documentos que le corresponde firmar al Director del Servicio-, 276 se tramitaron vía SIGEDOC, los que corresponden a un 67%. El desafío está en que el Ministerio asigne los recursos suficientes para que su División Informática pueda ampliar el alcance del sistema a la totalidad de los documentos que se tramitan en los servicios de vivienda y urbanización.

Por otra parte, ya en enero de 2023, nuevamente por orden del Director, se ordenó que a partir de esa fecha todo documento interno debe ser tramitado por medios electrónicos, disponiendo de la firma electrónica simple que todo funcionario y funcionaria dispone con su licencia de Adobe Acrobat Pro para la formalización de estos. Además, en el mismo acto se autorizó la creación de flujos de aprobación internos a través de la herramienta Microsoft SharePoint, con el objetivo de simplificar procesos internos y evitar la emisión de documentos en papel. Adicionalmente, el EITD ha protagonizado diferentes instancias de capacitación del personal del servicio, de forma de desarrollar las competencias necesarias para avanzar en la TD. Dentro de estas instancias encontramos talleres vinculados a difundir las herramientas y entornos electrónicos de trabajo que contemplan las licencias Microsoft 365 contratadas por el Minvu y de modelamiento de procesos a través de la metodología BPMN 2.0. Esta última instancia tuvo como objetivo insistir en que la TD no se trata solo de la digitalización de los procedimientos internos, sino que invita a repensar los procesos del Servicio, de modo que la TD suponga una mejora de estos en términos de eficiencia.

Finalmente, durante el año 2022, al servicio le correspondió llevar a cabo las acciones tendientes a superar la Fase de Preparación del cronograma de transformación digital revisado en el apartado anterior del presente trabajo. En ese marco, se tuvo presente, en

primer lugar, el instructivo difundido por Gobierno Digital -División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que tiene el mandato de coordinar y asesorar a los órganos de la Administración del Estado en el proceso de transformación digital-, con las orientaciones técnicas para el desarrollo de la fase. Éste, tenía por objeto informar las acciones que debían realizarse en la fase de preparación, y en particular lo relativo a la identificación y caracterización de los procedimientos administrativos, los que, a su vez, fueron definidos como la unidad básica sobre la cual se trabajará en las fases posteriores para realizarse completamente en forma electrónica.

A su vez, como apoyo a la identificación de los procedimientos administrativos y su caracterización, Gobierno Digital puso a disposición de los servicios públicos un instrumento que contenía el formato que guiaría el trabajo. Se trató de una planilla Excel en donde se debían identificar parámetros tales como: área de dependencia dentro de la organización, tipo de inicio del procedimiento –si en su mayoría inicia porque un tercero lo solicita o por propia iniciativa de los responsables-, nivel de digitalización -sobre esto volveremos más adelante-, fuente normativa del procedimiento, si requiere un mecanismo de autenticación, requiere datos de otro organismo –si la respuesta es sí, se debe identificar el grado de interoperabilidad-, si el procedimiento requiere firma electrónica, si el procedimiento es parte del mapa de procesos de la institución, entre otras variables.

Asimismo, Gobierno Digital, en agosto de 2022, dispuso un documento que contenía un marco conceptual sobre procedimientos administrativos. De éste, cabe destacar el apartado cuarto, en que se identifican buenas prácticas para la identificación de procedimientos administrativos. Entre ellas, podemos destacar la recomendación de establecer un equipo de trabajo con representantes de la mayor cantidad de áreas o dependencias institucionales, el que debe apoyar al Coordinador de Transformación Digital en la tarea.

Además, se llamaba a identificar macroprocesos institucionales, los que se definen como “*un conjunto de procesos que podemos ligar naturalmente, y que, en algunas situaciones, ocurren en forma totalmente interrelacionada*”. En ese mismo sentido, se define un proceso como “*un conjunto de actividades íntimamente relacionadas que existen para generar un bien o servicio, el cual tiene un cliente interno o externo a la organización*”. La idea, entonces, sería partir por la identificación de los macroprocesos estratégicos, para luego

dividirlos en los procesos más pequeños, que, a su vez, se relacionan con uno o más procedimientos administrativos.

El Serviu, por medio de la Resolución Exenta 4.244 de 28 de octubre de 2022, ordenó a todas las unidades internas llevar a cabo las acciones tendientes a cumplir con todas las actividades previstas en la fase de preparación, debiendo realizar el levantamiento de todos los procesos administrativos que éstas tengan a su cargo y adoptar medidas tendientes a avanzar en la transformación digital de aquellos. La estrategia para llevar cabo esta tarea fue la de coordinar y facilitar las actividades de levantamiento a través del EITD, en forma coordinada con la Coordinación del Sistema de Gestión Integrado, SGI, de forma tal que se procurase la integración y se evitase la duplicación de esfuerzos.

A su vez, la resolución señalada también instruía a las unidades internas estudiar todos los procedimientos documentales que se encuentran aprobados en el marco del SGI, con la finalidad de realizar las adecuaciones necesarias a efectos de incorporar las modificaciones que en la práctica se hayan adoptado en el marco de la declaración de emergencia sanitaria. Es decir, se buscaba que el fin de la declaración, en el contexto del relajamiento de las medidas adoptadas por las entidades sanitarias y centrales con ocasión de la pandemia global, no significasen un retroceso en la adopción de soluciones tecnológicas exitosas implementadas en los últimos dos años.

Está claro que no hacía falta ordenar el levantamiento de procedimientos administrativos por un acto del jefe de servicio, ya que una ley mandató a todas las organizaciones que forman parte de la Administración del Estado chileno a realizarlo. Sin perjuicio de ello, a la fecha de la resolución, finales de octubre de 2022, no solo no se había avanzado mayormente en la tarea, sino que también se tenía la convicción, por los responsables en el EITD, que la única forma de garantizar el cumplimiento de la tarea era precisamente a través de una orden de la autoridad más alta del Servicio, donde quedara establecida, sin lugar a duda, las responsabilidades del desacato. La naturaleza jerárquica de los servicios públicos ha calado profundo en el Serviu.

Al panorama anterior, cabe sumar el hecho que, hasta la fecha citada, aún no existían lineamientos desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo acerca del levantamiento de los procedimientos internos. Es dable también suponer que los servicios de vivienda y urbanización, al compartir un mismo reglamento orgánico en donde se prevén sus funciones

y atribuciones, deberían compartir procedimientos similares, sino idénticos, lo que supondría un estímulo para que se planificase un diagnóstico centralizado. No obstante, ello no ocurrió así. Solo en 2023, vencido el plazo normativo de la fase de preparación, se convocó a una reunión desde el Ministerio, y solo a algunos funcionarios(as) de un número reducido de regiones. Más aún, a la fecha en que se termina por redactar el presente escrito, no se tiene conocimiento en la Región del Biobío acerca de un levantamiento en otras regiones, menos de uno a nivel nacional, sin perjuicio que en las reuniones en que se ha participado en este 2023 se manifestó desde el Ministerio que el levantamiento sería uno para todos los servicios de vivienda y urbanización.

Entonces, ese fue el escenario en el que el Serviu Región del Biobío, desde el EITD, realizó su levantamiento de procedimientos administrativos, evidenciando el compromiso de quienes integran el equipo con el cronograma normativo de la TD en Chile. En la práctica, el levantamiento fue liderado por un grupo reducido de profesionales, quienes solicitaban avances a los diferentes departamentos y equipos que componen el servicio, a través de los representantes de cada uno de estos en el EITD y los encargados del control de gestión. Los avances, en el llenado del instrumento proporcionado por Gobierno Digital, se comenzaron a mostrar en las reuniones semanales del Consejo de Dirección, instancia donde participan las jefaturas de los departamentos y las unidades estratégicas del Serviu. De esta forma, en la medida que se acercaba el plazo del 31 de diciembre, se buscó hacer parte a la alta dirección del servicio, para que se instara entre los pares al cumplimiento del levantamiento.

Finalmente, para el 31 de diciembre de 2022 se habían identificado 115 procedimientos administrativos en todo el Serviu. Sin embargo, luego de una revisión entre la Contraloría Interna Regional y el Departamento de Programación Física y Control –este último responsable del SGI-, se terminó el proceso con un total de 86 procedimientos. La diferencia responde principalmente al hecho que en diferentes centros de responsabilidad se identificaron procedimientos repetidos, toda vez que en un proceso puede participar más de un centro. En los menos casos se trató de un error conceptual, en donde se identificaron etapas y no un proceso completo. En la tabla siguiente se resume el total de procedimientos por unidad responsable.

Tabla 3: Número de procedimientos administrativos identificados en el Serviu Región del Biobío en la fase de preparación de la TD

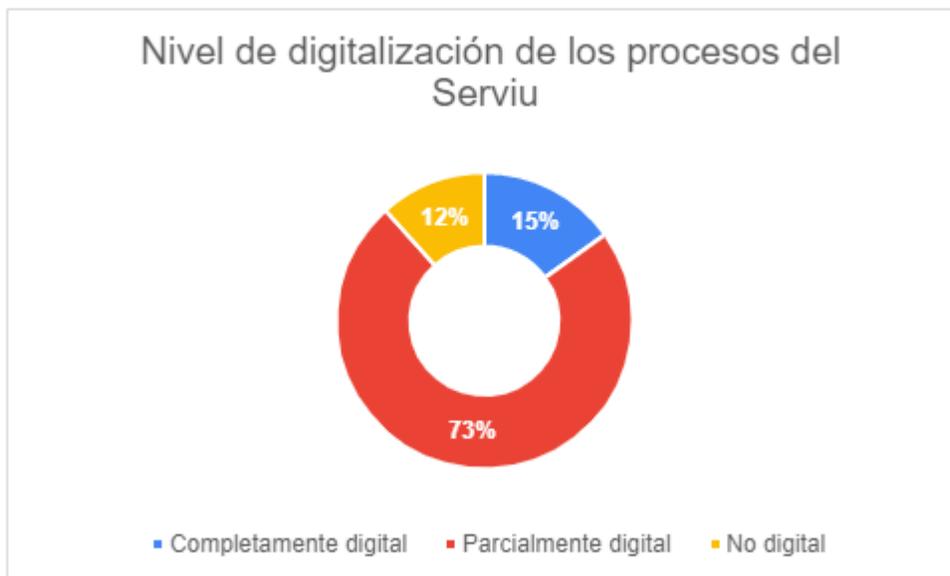
Unidad Responsable	N° de procedimientos administrativos
Departamento de Administración y Finanzas	18
Departamento Programación Física y Control	12
Departamento Jurídico	3
Departamento de Operaciones Habitacionales	16
Departamento Técnico de Construcciones y Urbanización	19
Sección de Contraloría Interna Regional	7
Equipo de Asentamientos Precarios	3
Unidad de Comunicaciones	3
Unidad de Participación Ciudadana	5
TOTAL	86

Fuente: Elaboración propia.

3 Propuestas

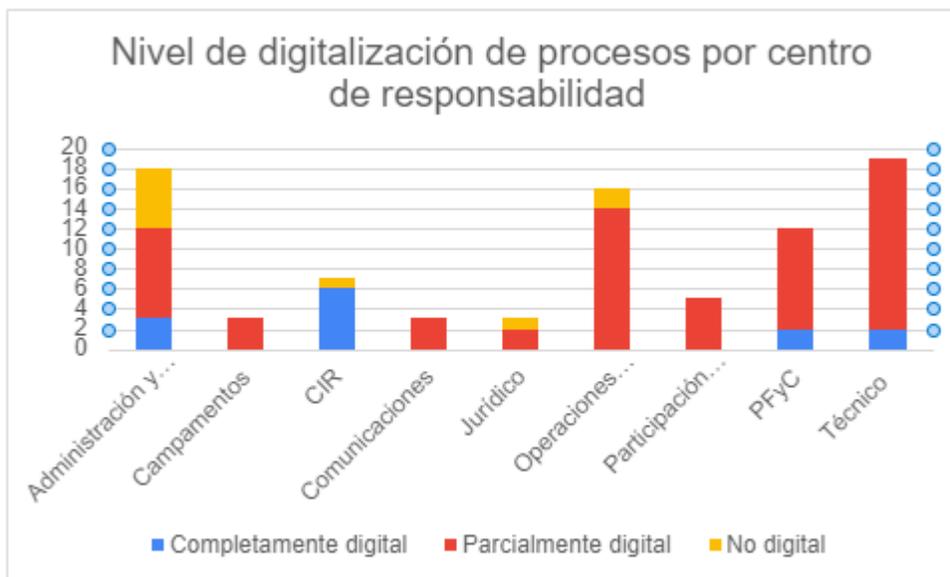
Tal como se evidencia en los gráficos que se acompañan, el resultado del levantamiento de procedimientos administrativos en el Serviu arrojó que un 15% de estos se encuentran digitalizados al término del año 2022. No obstante, existe un camino ya recorrido, en el tránsito hacia la TD de la totalidad de los procedimientos del Servicio, al que probablemente contribuyó las acciones realizadas con ocasión de la pandemia de Covid-19, el trabajo remoto y las atribuciones entregadas al jefe del servicio. En efecto, un 73% de los procedimientos se encuentran parcialmente digitalizados y solo un 12% no tiene ningún avance en la materia. El mayor déficit lo encontramos en el Departamento de Administración y Finanzas, encargado de la gestión de personas, el funcionamiento de las dependencias institucionales y los sistemas financieros y presupuestarios. En contraste, las áreas de control interno, de programación y control y el departamento técnico, cuentan con los avances más significativos en materia de transformación digital. El último de estos es el que más procedimientos administrativos tiene bajo su responsabilidad, es la unidad, además, en la que más personas trabajan y donde se ejecuta la mayor parte del presupuesto de la institución.

Gráfico 1: Nivel de digitalización de los procesos del Serviu Región del Biobío a diciembre de 2022



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2: Nivel de digitalización de los procesos administrativos en el Serviu por unidad responsable.



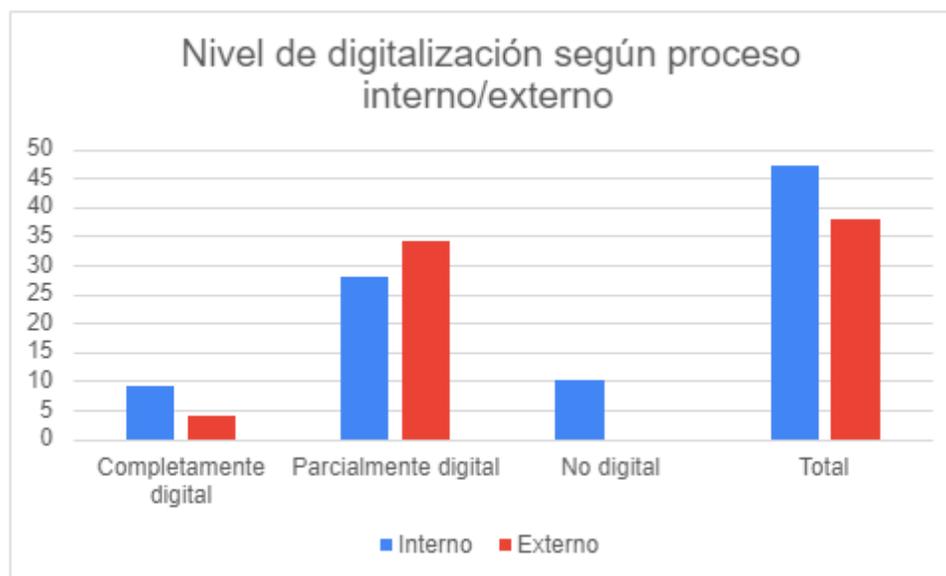
Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, si bien los procedimientos completamente digitalizados corresponden a aquellos de naturaleza interna –en que no media una relación con terceros ajenos al Servicio, son más los procedimientos externos –aquellos donde sí existe una relación con terceros- los

que han avanzado parcialmente en la digitalización, y no hay ninguno de ellos que no posea un grado de digitalización.

El énfasis en el corto y mediano plazo debiera estar en los procedimientos de naturaleza externa, por lo menos en las actividades en que precisamente exista una interacción con los terceros ajenos a la institución, ya que la fase que se encuentra transitando el Serviu durante el año 2023 supone que las comunicaciones con otros organismos públicos deben ser digitales, y para finales del año 2024, todo requerimiento de parte se debe realizar a través de medios electrónicos.

Gráfico 3: Nivel de digitalización de los procesos del Serviu según naturaleza interna/externa de estos



Fuente: Elaboración propia.

Por último, es dable destacar del resultado del levantamiento practicado, que de aquellos procedimientos en donde se declaró que para su desarrollo se requieren datos y/o documentos de otros órganos de la Administración del Estado, un 49% no cuenta hoy con un sistema de interoperabilidad, sea este oficial del Gobierno Digital o propio del Servicio o el Ministerio. No solo es esto importante de cara al cumplimiento de la fase prevista para el año 2025, sino que afecta la eficiencia del Servicio, la no formalización del procedimiento administrativo y la confianza que la ciudadanía tiene con las instituciones públicas. Cuando los servicios públicos le exigen al ciudadano, para la consecución del bien público que están mandatos a otorgar, algún antecedente o documento que se encuentran en poder de algún otro servicio

público, se acrecienta la brecha que existe en la actualidad entre la ciudadanía y las instituciones, agravando la crisis de representación ya tantas veces diagnosticada.

Gráfico 4: Tipo de mecanismos de interoperabilidad de los procedimientos del Serviu que requieren documentos de otros servicios públicos



Fuente: Elaboración propia

4 Conclusiones

Tal como se ha señalado en el presente artículo, la pandemia global y las consecuentes flexibilidades procedimentales dispuestos por los organismos centrales y la Contraloría General de la República, posibilitó el hecho que se adoptaran medidas tendientes a permitir el trabajo remoto de los trabajadores de las instituciones públicas y la digitalización de los procedimientos administrativos. Hasta cierto punto, el Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región del Biobío avanzó en esta dirección. El levantamiento de procedimientos administrativos, metodología prevista por el Gobierno para la realización de un diagnóstico general de la transformación digital en los distintos órganos que componen la Administración del Estado, evidenció un avance general en la digitalización parcial de los procesos del Servicio.

No obstante, desde la formalización del Equipo de Innovación y Transformación Digital, EITD, en el Serviu, los siguientes avances –incluyendo la realización del levantamiento de procedimientos–, ha dependido en gran medida en la voluntad de un grupo reducido de sus integrantes y de convencer a la autoridad de turno de ordenar, a través de actos

administrativos, algunas medidas concretas al resto de la organización. En este escenario, cabe preguntarse por qué no se ha avanzado con una velocidad mayor después de las medidas excepcionales de comienzo del año 2020.

Como se vio en el marco referencial, es vital contar con una actitud positiva de la alta dirección, lo que a la fecha solo se ha traducido en instrucciones, pero sin una participación activa en el proceso, cuesta convencer si los principales responsables no lideran con el ejemplo.

Por otro lado, la cultura organizacional ha sido otro escollo importante que sortear. Los trabajadores de la institución se encuentran acostumbrados a avanzar en una dirección porque aquella ha sido identificada a través de una instrucción, lo que evidencia un compromiso precario con el resultado del proceso. El alcance no será profundo si aquello no es transformado. En este sentido, ya hemos destacado los posibles escenarios en el evento que la TD no se traduce en un cambio profundo del quehacer institucional, más allá de la adopción de esta o aquella herramienta informática.

En este sentido, y tal como el título del presente apartado indica, si bien se ha contado con un contexto externo favorable a la TD, destacando el trabajo remoto, las facultades extraordinarias que se le han encomendado a la autoridad, el cronograma normativo y la presión de la ciudadanía y de los actores privados que se relacionan con el servicio de avanzar en la adopción de soluciones tecnológicas que simplifiquen los procesos, la inercia interna ha logrado, hasta ahora, ralentizar el proceso de transformación digital del Servicio.

Referencias.

- Asgarkhani, M. (2005). Digital government and its effectiveness in public management reform: A local government perspective”, *Public Management Review*, 7(3), 465-487”
- Clastornik, J., Dornel, S. y Parra, D. (2016). Uruguay’s Digital Policy. In *Proceedings of the 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV’ 15-16)*. Association for Computing Machinery. 64-67.
- Frennet, S. (2019). Lost in digitalization? Municipality employment of welfare technologies, *Disability and Rehabilitation: Assistive Thecnology*, 14(6), 635-642
- Gobierno de Chile (2019). *Estrategia de Transformación Digital del Estado: Estado al Servicio de las Personas, Gobierno Digital*.

- Gobierno de Chile (2022). Marco Conceptual: Procedimientos Administrativos, Gobierno Digital.
- Hanelt, A. Bohnsack, R., Marz, D., & Antunes, C. (2021). A Systematic review of the literature on digital transformation: Insights and implications for strategy and organizational change, *Journal of Management Studies* 58(5).
- Ley N° 21.180. TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO. 11 de noviembre de 2019, Diario Oficial.
- LEY N° 21464. MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, EN MATERIA DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO. 9 de junio de 2022, Diario Oficial.
- Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, (5), 1-43.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews, *Government Information Quarterly*, 36(4).
- Oszlak, O. (2018). ¿Cómo debe ser la formación orientada a la construcción de un Estado Abierto?, *GIGAPP Estudios Working Papers*, Núm. 106, 548-571.
- Trujillo, F. (2021). Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos?, *GAPP*, 27: 49-67.
- Van de Ven, A. y Poole, M. (1995). Explaining development and change in organizations, *Academy of Management Review*, 20, 510-40.
- Vial, G. 2019. Understanding digital transformation: A review and a research agenda”, *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144
- Wessel, L., Baiyere, A., Ologeanu-Taddei, R., Cha, J., & Blegind-Jensen, T. (2021). Unpacking the difference between digital transformation and IT-enabled organizational transformation, *Journal of the Association for Information Systems*, 22(1).
- Zhang, H, Xu, X., & Xiao, J. (2014). Diffusion of e-government: A literatura review and directions for future directions, *Government Information Quarterly*, 31(a), 631-636