

TRANSFORMACIÓN DIGITAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: DESAFÍOS DE LA LEY 21.180

DIGITAL TRANSFORMATION IN LOCAL ADMINISTRATION: CHALLENGES OF LAW 21.180

Carlos H. Umaña Mardones*

Resumen

El hito de la entrada en régimen de la Ley Núm. 21.180 y sus reglamentos, bajo la denominación de Ley de Transformación digital del Estado, plantea para la administración local y para la ciudadanía una suerte de nuevo trato, en condiciones y canales múltiples. En este contexto la presente investigación, pretende describir la situación actual en relación con las medidas adoptadas por los municipios en Chile, para enfrentar la entrada en régimen de la norma, la comparación y la identificación de sus diferencias, en lo referido a la disponibilidad de recursos en sus diversas dimensiones, coordinaciones internas y externas, procesos de comunicación, así como también el soporte y orientación técnica recibida desde otros niveles de la administración. Los resultados se presentan sobre una población de 85 municipios desagregados según tipologías, utilizando para el levantamiento de información los mecanismos disponibles de la Ley de Transparencia Núm. 20.285.

De los resultados obtenidos se identifican los déficits que presenta la implementación de la norma en las administraciones locales, presentándose fundamentalmente en materia de planificación, recursos y comunicación con los diversos actores que interactúan en el proceso, sean otras agencias públicas o la ciudadanía, manifestándose la insuficiente colaboración, coordinación y orientación desde el nivel central y regional para instalar este proceso.

Palabras claves: Transformación digital, municipio, ciudadanía, servicios.

Abstract

The milestone of Law 21,180 coming into force and its regulations, under the name of Law of Digital Transformation of the State, poses a kind of new treatment for local administrations and citizens, under multiple conditions and channels. In this context, the present investigation, aims to describe the current situation in relation to the measures adopted by the municipalities in Chile, to face the entry into force of the norm, the comparison and the, with regard to the availability of resources in their various dimensions, internal and external coordination, communication processes, as well as the support and technical guidance received from other levels of administration. The results are presented over a population of 85 municipalities disaggregated according to typologies, using the available mechanisms to gather information which Transparency Law 20,285 provides.

From the results obtained, the deficits presented by the implementation of the standard in local administrations are concluded, mainly in terms of planning, resources and communication with the various actors that interact in the process, namely, other public agencies or citizens, manifesting insufficient collaboration, coordination and guidance from the central and regional levels to install this process.

Keywords: Digital transformation, municipality, citizenship, services.

Recibido 8 de junio de 2022/Aceptado 30 de julio de 2022

* Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Diplomado en Gerencia Pública de la Universidad de Chile, Magíster en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción, Doctorando en Economía y Gobierno, Programa UIMP en colaboración con Instituto Universitario Ortega y Gasset. Correo cumana@udec.cl, <https://orcid.org/0000-0002-8114-4983>

1.- Introducción

La crisis sanitaria originada por la COVID-19 ha provocado innumerables consecuencias, entre ellas, la necesidad de establecer nuevas formas de comunicación entre los distintos niveles y actores que interactúan entre y con las administraciones públicas.

Esta nueva realidad en el caso chileno, ha requerido de una readecuación de los procesos de producción y prestación de servicios, que forzosamente se han debido acelerar en particular y con mayor frecuencia en los municipios, impulso que se suma al hito de la entrada en régimen de la Ley Núm. 21.180, sus modificaciones y reglamentos, bajo la denominación de Ley de Transformación Digital del Estado (Congreso Nacional de Chile, 2019). Contexto que plantea para la administración local y para la ciudadanía una suerte de nuevo trato, en condiciones y canales múltiples.

Respecto del contexto normativo, con fecha 11 de noviembre de 2019, se publica en el Diario Oficial la ya mencionada Ley Núm. 21.180 sobre Transformación Digital del Estado, que modifica una serie de normas y cuyo objetivo es “transformar el Estado en materia digital, para que se torne ágil y eficiente, y su actuar se condiga con los tiempos actuales y se beneficie de las ventajas del desarrollo electrónico y digital, principalmente en relación al ahorro de tiempo, costos y calidad de vida de la sociedad entera”. Desde esta mirada es posible observar que incorpora la relación e impacto en la sociedad, a la vez, que hace referencia a procesos de transformación al interior de las propias agencias públicas.

Según lo establecido en la Ley Núm. 21.180 y sus reglamentos, desde el 9 de junio de 2022, comenzaban a contar los plazos de implementación, para lo cual, se establecieron 3 grupos de instituciones y 6 fases para su implementación, sin embargo, llegando el plazo y en la misma fecha, se publica en el Diario Oficial la Ley Núm. 21.464, que introdujo modificaciones a la Ley Núm. 21.180, estableciendo una nueva fase de preparación y extendiendo el plazo hasta 2027.

Habiendo comenzado la operación de los procesos regidos por la norma, la forma en que se ha de enfrentar la transformación digital, podría generar a su vez servicios con distintas características, atendiendo a las capacidades y recursos existentes a nivel local, generando brechas que podrían reproducir inequidades territoriales, acrecentando las diferencias entre habitar en comunas urbanas o semi urbanas ubicadas en el centro y aquellas ubicadas en la periferia o zonas rurales aisladas.

Por lo anterior, el presente artículo centra su interés en describir la situación actual de los municipios en relación con las medidas implementadas en el marco de la entrada en régimen de la Ley Núm. 21.180, para luego analizar las distintas realidades existentes e identificar en qué materias se evidencian las principales diferencias.

1.1 La administración local en los procesos de Transformación digital con origen en la Ley Núm. 21.180.

Según lo establecido en el artículo 5 del DFL N.º1 de fecha 9 de noviembre de 2020, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), para la implementación de los requerimientos normativos, los municipios se encuentran presentes en los Grupos B y C.

Del análisis de la norma, encontramos que en los números 5 y 6 de los considerando se establece que, se agrupará a los órganos de la Administración del Estado a los que alude el artículo 2 de la Ley Núm. 19.880, de acuerdo a sus capacidades y madurez tecnológica en tres grupos. Para definir la integración de estos tres grupos, se utilizó el *Estudio de Indicadores de Gobierno Digital 2017*, el *Estudio de Indicadores de Gobierno Digital 2020* y el *Estudio de Municipios Digitales 2015*, los cuales aportaron datos respecto de la realidad tecnológica de los órganos de la Administración del Estado; y la información de los trámites institucionales y su nivel de digitalización. Agrega el referido DFL N.º1 de 2020 de SEGPRES, que la gradualidad estará determinada por “el nivel de desafío, la capacidad de los órganos de la Administración del Estado, y la secuencialidad necesaria en el cumplimiento de las distintas materias identificadas”.

Las modificaciones incorporadas con la Ley Núm. 21.464 introdujeron una nueva fase no considerada en la norma original, denominada de preparación, en que cada órgano de la Administración deberá identificar y describir las etapas de los procedimientos administrativos que desarrolla. Luego de esta fase, se debe seguir la siguiente secuencia: Fase 1, en que serán registradas las comunicaciones oficiales entre los órganos de la Administración en una plataforma electrónica destinada al efecto. Fase 2, considera realizar las notificaciones por medios electrónicos. Fase 3, el ingreso de las solicitudes o formularios, se hará mediante documentos electrónicos o por medio de formatos electrónicos. Fase 4, implementación del expediente electrónico para la tramitación de los procedimientos administrativos. Fase 5, en que las solicitudes, formularios o escritos presentados en soporte de papel serán digitalizados e ingresados al expediente electrónico inmediatamente por el funcionario correspondiente. Fase 6, aplicación del principio de interoperabilidad.

La misma norma modificatoria estableció en su artículo N.º1 que “A fin de facilitar la implementación de la presente ley en el sector municipal, el gobierno central, a través de la División de Gobierno Digital, disponibilizará activos y servicios digitales, así como el apoyo técnico necesario”. En la práctica, la modificación introduce una fase diagnóstica, no considerada inicialmente, denominada fase de preparación, la que estará vigente hasta el año 2023 y extiende el periodo de implementación hasta el año 2027, además, de establecer expresamente que en el caso del sector municipal existirá un soporte adicional, no considerado originalmente.

Definidas las fases, se han reorganizado los periodos de implementación en virtud de los grupos establecidos, considerando para ello en el caso de los municipios la categorización contenida en el *Estudio de Evaluación del Nivel de Digitalización en Municipios del año*

2015, encargado por SEGPRES, que presenta a las administraciones locales agrupados y categorizados a partir de modelos de madurez y con la metodología de clúster (Alcalá, 2015).

El estudio agrupa las comunas en cinco clústeres basados en las cuatro dimensiones del *Índice de Realidad Tecnológica Municipal 2015*, considerando para ello lo siguiente: 1) Infraestructura Tecnológica, que corresponde al equipamiento disponible en cada municipalidad, incorpora la presencia de servidores y medidas de seguridad. 2) Recursos Humanos del Área Informática, incluye la presencia de un área exclusiva a cargo de los temas informáticos, el nivel de estudios de la persona y su dependencia. 3) Gestión Tecnológica Municipal, entendida como capacidad de cada municipalidad para emplear herramientas tecnológicas. 4) Servicios Municipales en Línea, que se entiende como nivel de digitalización de los servicios.

Aquellos que forman parte del Clúster N.º1 presentan una madurez tecnológica superior y se conforma de 16 municipios, predominando las grandes comunas metropolitanas, de alto desarrollo y desarrollo medio, presentando los mejores resultados en la mayoría de los indicadores.

El Clúster N.º2 agrupa un total de 46 municipios, presenta una buena calificación en cuanto a los recursos humanos del área informática y también en materia de gestión tecnológica municipal. No obstante, evidencia carencias en el plano de la infraestructura tecnológica y es deficiente entre los servicios municipales en línea.

El Clúster N.º3 destaca en el área de recursos humanos del área informática, lo que decrece en materia de infraestructura y gestión tecnológica municipal. En cuanto al nivel de los servicios municipales en línea su resultado es deficiente, conforman este grupo 78 municipios.

El Clúster N.º4 con 76 municipios únicamente obtiene resultados positivos en el área de los recursos humanos, siendo deficientes en el resto de las mediciones. Las comunas de este grupo son semiurbanas y rurales de desarrollo medio y desarrollo bajo.

El Clúster N.º5 logra un puntaje intermedio en recursos humanos y obtiene una puntuación deficiente en las demás dimensiones. Incluye a los municipios de comunas más rezagadas, se constituye de 69 municipalidades, mayoritariamente comunas semiurbanas y rurales de desarrollo medio y bajo.

Según los resultados obtenidos del estudio encargado por SEGPRES, se propone reforzar importantes aspectos de la gestión municipal, en particular en lo referido a infraestructura, gestión y recursos humanos, con la finalidad de nivelar la realidad entre las distintas municipalidades, existiendo señalan los resultados, clara evidencia en las desigualdades territoriales en aspectos tales como equipos informáticos, conexión a Internet, disponibilidad de personal en las áreas de informática, instrumentos de planificación local, regulación y planificación de procesos internos entre otros.

Esta categorización importa para comprender la decisión de agrupar a los organismos públicos y someterlos a la norma de manera diferenciada, donde aquellos de mayor desarrollo

deben asumir con mayor celeridad estos desafíos y plegarse de manera más pronta a las fases indicadas en la ley. También permitirá establecer si las diferencias entre los clústeres N.º1 y N.º5, evidenciadas en 2015 en cuanto a madurez tecnológica, se replican actualmente, incorporando otros elementos del proceso de transformación digital, el que no se reduce a mecanización y tecnologización de la administración local.

Indicar que, si bien existen otras tipologías comunales, como aquellas establecidas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE, 2015), referida al Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal. Para definir la gradualidad y grupos de implementación, la norma optó por utilizar la tipología de clúster.

1.2 Transformación digital en la administración local; algunos conceptos

La transformación digital en la administración local, está llamada a generar oportunidades para avanzar en el desarrollo local, pero también se enfrenta a importantes desafíos. En este escenario se plantea que debe dar respuesta a diversos riesgos en su implementación, entre ellos, no aumentar la brecha digital, enfrentar los accidentes de seguridad y accesos ilícitos a los sistemas de información y la falta de recursos o capacidades y competencias en las administraciones locales (Cerrillo, 2021).

Este proceso, que requiere de la vinculación de una multiplicidad de actores, se enmarca en el surgimiento de nuevos paradigmas en las administraciones nacionales, regionales, locales o en la reinterpretación de ellos, donde la vinculación con la ciudadanía y presencia de un Estado estratega, responsable y social (Larrouqué, 2018), juegan un rol central.

Para enfrentar estos desafíos es necesario fortalecer las capacidades tanto en la administración, como en los actores que se relacionan con ella. En este sentido, el cambio institucional no puede ser concebido hacia dentro de la administración, debe ser planificado considerando las múltiples relaciones con el entorno, con especial énfasis en la participación de la ciudadanía y la utilización de las herramientas electrónicas y tecnologías derivadas de la transformación digital (García, 2022)

Desde lo conceptual se entiende la transformación digital como:

El proceso de construcción de un nuevo modelo de administración local basado en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos y tecnologías disruptivas para la apertura de la ciudadanía, la recopilación y el análisis de datos y la prestación de servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas (Cerrillo, 2021).

También puede entenderse, como un proceso continuo de adopción de un panorama digital que evoluciona adaptándose a las necesidades del entorno (Teichert, 2019).

Para Trujillo (2021) la transformación digital tiene su origen en la tecnología, pero trasciende el uso de esta para convertirse en una transformación cultural de la administración pública.

Junto con la adopción de herramientas tecnológicas, la transformación digital requiere un cambio al interior de la administración, en la cultura organizativa, con la presencia de un liderazgo fuerte, y colaboración interadministrativa (Curtis, 2019). Estos cambios deben tener un reflejo en su comportamiento externo, en la conexión con la ciudadanía, se requiere entonces establecer nuevas dinámicas respecto a las relaciones de la administración con los actores que la rodean (Liva, 2020).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020) en sus recomendaciones para la transformación digital en Chile, ha destacado como elementos centrales la necesidad de apertura y compromiso, enfatizando con ello en conceptos como transparencia e inclusión, se trata entonces de incorporar al entorno, en particular con el establecimiento de una cultura orientada a interactuar en un contexto de permanente evolución.

Estas interacciones se dan en el marco de relaciones con la ciudadanía, pero también entre agencias públicas, destacando conceptos como coordinación, liderazgo y compromiso político, posibilitando dinámicas organizacionales efectivas para la coordinación. Otro aspecto relevante hace referencia a la presencia de un marco legal y normativo, reforzando las capacidades institucionales para tener éxito (OCDE, 2020).

Salvador (2020) plantea tres ejes para la transformación digital y tres factores por cada uno de ellos: a) Procesos: en que encontramos las políticas, procedimientos y reingeniería. b) Tecnologías: considerando la informatización; transmisión de datos y roles. c) Servidores públicos: cuyos factores son responsabilidad, entrenamiento e innovación y competencia.

Mergel (2019) especifica tres fases en el proceso de transformación digital: la digitización, que representa, el paso del papel a pdf, la digitalización, que se centra en los procesos, utilizando la tecnología para redefinirlos, adaptándolos a las necesidades de los usuarios y la transformación digital, que promueve cambios culturales, organizativos y relacionales derivados del impacto de la tecnología en la administración.

Todo lo anterior se ve reforzado por Jiménez (2019) que plantea una serie de factores que inciden en la implementación de la transformación digital en las administraciones públicas. Entre ellos, indica que el conjunto de elementos organizativos que influyen en este proceso de cambio, nos pueden generar escenarios múltiples. Otro factor lo constituyen la serie de intereses, expectativas y necesidades específicas de las personas a las que sirve la organización, se infiere que cuando las personas no se ven reconocidas niegan el proceso o simplemente lo ignoran. De ahí que la difusión, coordinación y comunicación sean fundamentales para conseguir la convergencia de los intereses de los múltiples actores que se interrelacionan en el marco de la transformación digital.

Es probable, dice Jiménez (2019) que en un primer momento sea importante crear un marco normativo potente que permita establecer normas de general aplicación. Además, desde el punto de vista institucional, debe considerar las prioridades organizativas, que incluye aspectos como la cultura, normas internas, valores compartidos. Según el autor, lo que distingue la transformación digital de un simple proceso de rediseño de servicios, es la expansión de conocimiento y aprendizaje, que se extiende a toda la organización, instalándose de manera permanente en su funcionamiento, lo que requiere de comunicación y difusión interna.

Para Jiménez (2019) el proceso de transformación digital reconoce 6 etapas diferenciadas: a) Estado inicial: en que la organización en el mejor de los casos está recogiendo datos y analizándolos de manera tradicional. b) Activación: en que las unidades experimentan y realizan pruebas sobre fórmulas diversas. c) Formalizada: donde podríamos entender que la etapa de activación amplía su rango de influencia y comienza a permear otras capas de la organización. d) Estratégica: en esta se empieza un trabajo coordinado, estableciendo una visión general, en vez de la suma de esfuerzos de cada unidad de manera insular. e) Convergente: cuando se genera una estructura que apoya, guía, orienta y recoge aprendizaje, se busca institucionalizar el cambio y asimilar el aprendizaje disperso. f) Innovadora y adaptada: cuando la organización se centra en la adaptación al cambio, en una búsqueda constante de nichos de valor.

Del análisis de las 6 etapas propuestas y de lo planteado por diversos autores, es posible inferir que el proceso de transformación digital, no se agota en la adquisición y adopción de herramientas tecnológicas, más bien representa un cambio cultural que abarca todos los ámbitos de la administración, sean estos procedimientos, costumbres, formas de planificación o comunicación, que gracias a la implementación y uso de tecnologías mejoran su capacidad de enfrentar los desafíos de una nueva administración (Salvador 2020).

Se desprende que la transformación digital en las administraciones públicas, se presenta como un proceso en constante evolución, con una dimensión externa que necesariamente debe conectar con el entorno, y con una dimensión interna que afecta cada uno de los componentes de la organización, en materia de planificación, liderazgo, recursos sean financieros, físicos, tecnológicos, estructura organizacional, marcos regulatorios, entre otros.

De lo planteado se comienza a delimitar cuáles son los factores que determinan o pueden influir en el proceso de instalación de la transformación digital. En palabras de la OCDE se debe evidenciar las capacidades para apoyar el proceso de implementación, identificando los marcos normativos o reglamentarios, presencia de instrumentos de planificación, planes o programas que orienten la transformación digital, así como la gestión organizacional.

2.- Metodología

La presente investigación tiene por objetivo describir la situación actual de los municipios con relación a las medidas implementadas con la entrada en régimen de la Ley Núm. 21.180, se propone analizar las distintas realidades presentes en la administración municipal e identificar materias y aspectos críticos en que se evidencian las principales diferencias.

El levantamiento de información se realizó entre los meses de marzo a junio de 2022, centrado en las 85 municipalidades de las comunas agrupadas en los clústeres N.º1 (16 municipios) y N.º5 (69 municipios) que, según el informe del Estudio de Evaluación del *Nivel de Digitalización en Municipios del año 2015*, presentan los principales desequilibrios en capacidades y recursos.

Utilizando los mecanismos de transparencia pasiva, es decir, haciendo uso del derecho de acceso a la información pública, reglados por la Ley Núm. 20.285, se ha consultado respecto de las medidas adoptadas en el marco de la entrada en vigencia de la norma en ámbitos relacionados con la transformación digital. A la fecha de cierre, se cuenta con un 69,5% de respuestas, el restante 30,5% se encuentra en trámite, ya sea de prórroga, pendiente de respuesta o en preparación de amparo. Si analizamos por separado, agrupando por el respectivo clúster, en el N.º1 existen un 50% de respuestas, mientras en el N.º5 un 73,9%.

Las materias comprendidas en el instrumento consideran los siguientes aspectos:

- a) Planificación, buscando identificar la existencia de algún plan, programa o instrucciones que orienten, regulen y organicen el quehacer municipal en la materia.
- b) Estructura organizacional, entendiéndolo por ello la presencia en el organigrama de alguna unidad, departamento o dirección que tenga incorporadas en sus funciones el cumplimiento de las obligaciones y procesos emanados de la Ley Núm. 21.180, sus reglamentos y modificaciones.
- c) Recursos financieros, físicos y tecnológicos disponibles.
- d) Dotación de personal y capacitaciones.
- e) Procesos de difusión interna respecto de la entrada en régimen de la Ley Núm. 21.180, así como instancias de difusión dirigidas a la ciudadanía.
- f) Coordinación intersectorial, buscando identificar las relaciones establecidas en cumplimiento de la norma con instituciones externas, que contribuyan aportando orientaciones o apoyo técnico. Se busca establecer si existen interacciones entre las agencias públicas especializadas y las municipalidades, en el marco de la implementación de la ley.

Los municipios que abarca el estudio son:

- **Clúster N.º1:** Osorno, Viña Del Mar, La Florida, Puente Alto, Valparaíso Las Condes, Santiago, Vitacura, Antofagasta, Lo Barnechea, Concepción, Providencia, San Antonio, Peñalolén, Pudahuel, Chillán.

- **Clúster N.º5:** Lolol, Diego De Almagro, Quinta De Tilcoco, Cartagena, Catemu, Río Claro, San Carlos, Putaendo, Río Ibañez, San Rafael, San Rosendo, Coelemu, Queilen, Malloa, Olmué, Quillota, Collipulli, Litueche, Quilleco, La Estrella, Vichuquén, Lago Ranco, Santo Domingo, Iquique, Constitución, María Pinto, Freirina Petorca, Hualqui, Antuco, Paredones, Salamanca, La Cisterna, Padre Hurtado, Requinoa, Bulnes, Quilaco, San Gregorio, Villa Alemana, Santa María, Cochamó, Paihuano, Panquehue, Yervas Buenas, Calera De Tango, Timaukel, Cerro Navia, Pelluhue, Talagante, Lota, Villarrica, Puerto Octay, San José De Maipo, Teodoro Schmidt, Máfil, Ercilla, Mejillones, Los Lagos, Chimbarongo, San Nicolás, Los Álamos, Curacautín, Paillaco, Tirúa, Concón, Yungay, Traiguén, Laja, Colchane.

3.- Resultados

En lo referido a instrumentos de planificación, del clúster N.º5 que incluye a los municipios de comunas más rezagadas, del total de respuestas, se observa que un 11,8% de los casos presenta algún plan, programa formalizado o instrumento regulador interno, la gran mayoría con un 84,3% no presenta ninguna herramienta. En el clúster N.º1 el 50% presenta alguna clase de instrumentos, el 50% restante no presenta.

En lo relativo a la estructura organizacional, entendiéndolo por ello la presencia en el organigrama de alguna unidad, departamento o dirección que tenga incorporadas en sus funciones el cumplimiento de las obligaciones y procesos emanados de la Ley Núm. 21.180. El 25,5% de los municipios del clúster N.º5 presenta alguna unidad responsable de las funciones relacionadas con la norma de transformación digital, luego un 72,5% no la tiene, el restante 2,5% no responde a lo consultado. En el caso del clúster N.º1 esto cambia, aquí el 75% de los municipios presenta alguna unidad responsable y un 25% no presenta en su estructura alguna unidad formalizada a cargo de los procesos.

En materia de recursos financieros, un 76,5% de los municipios correspondientes al clúster N.º5 señala no disponer de los recursos, mientras 19,5% responde afirmativamente, el restante 3,9% no responde. Nuevamente en el clúster N.º5 la situación es distinta, en este caso el 75% indica disponer de recursos financieros, el 25% responde negativamente. Con la misma tendencia, pero con distinta cuantía, un 39,2% de los municipios del Clúster N.º5 indica que existen los recursos físicos y tecnológicos disponibles, un 54,9% que no se encuentran, un 5,9% no responde. En el clúster N.º1 se repite los mismos porcentajes indicados para la disponibilidad de recursos financieros, donde un 75% de los municipios cuentan con los elementos necesarios.

En cuanto a la dotación de personal, un 54,9% de los municipios del clúster N.º5 indica que no posee el recurso humano necesario para los procesos que debe desarrollar, un 39,2% responde afirmativamente y 5,9% no responde. Este ítem presenta de las diferencias más amplias con el clúster N.º1, cuyos municipios en un 87,5% de los casos indican disponer de los recursos humanos necesarios, el resto, es decir, el 12,5% de este clúster, responde

negativamente. En materia de capacitaciones, el 11,8% de los municipios del clúster N.º5 reconoce haber realizado alguna instancia interna, el 84,3% indica no haber realizado alguna acción en la materia y en 3,9% no responde. En el clúster N.º5 el 62,5% de los municipios ha ejecutado capacitaciones, el restante 37,5% no ha desarrollado.

En relación con la difusión al interior de la organización respecto del proceso de transformación digital, el 68,6% del clúster N.º5 señala no haber ejecutado procesos de comunicación interna. Lo que se repite en una frecuencia mayor en el caso de la difusión a la ciudadanía, llegando a un 94,1% de los casos en que no han generado instancias con los ciudadanos/as, usuarios/as de sus servicios. En el caso del clúster N.º5 un 62,5% de los municipios ha efectuado alguna instancia de difusión interna, porcentaje que disminuye a un 25% cuando se consulta por difusión a la ciudadanía, en este caso el 75% indica no haber desarrollado acciones en esta materia.

Al momento de identificar las relaciones establecidas en cumplimiento de la norma con instituciones externas, que contribuyan aportando orientaciones o apoyo técnico, se observa una alta frecuencia de respuestas positivas al momento de consultar, respecto de la necesidad de apoyo de agencias gubernamentales nacionales o regionales, para la implementación del proceso, en este aspecto un 88,2% de los municipios del clúster N.º5, estima necesario que se desarrollen procesos transversales por parte de las reparticiones públicas involucradas, a su vez, solo un 31,4% de ellos señala haber tenido contacto o recibido orientación de los órganos competentes en la materia a la fecha de levantamiento de información, un 64,7% indica no haber recibido apoyo. Resulta necesario indicar que el 45,1% de los municipios del clúster N.º5 no tienen conocimiento del grupo o de la fase de implementación, mientras un 43,1% sí conoce los antecedentes. En materia de coordinación intersectorial con las agencias especializadas que les corresponde dirigir los procesos de implementación, un 15,7% reconoce haber participado de alguna instancia para abordar los temas relacionados con la implementación.

Considerando las mismas materias en el clúster N.º1, los resultados muestran que un 62,5% de los municipios que conforman este grupo, han recibido apoyo técnico, un 75% reconoce la existencia de instancias de coordinación con las agencias especializadas en la materia y un 87,5% indica que independiente de la existencia de recursos y personal, se requiere orientaciones, apoyo técnico y monitoreo externo.

Si en el clúster N.º5 el nivel de conocimiento de la Ley 21.180 en materia de fases y grupos llegaba a un 43,1%, en los que forman el clúster N.º1, este indicador es del 100%, es decir, todos los municipios que respondieron conocen las fases y el grupo que le corresponde.

Estos municipios que corresponden a aquellos de mayor desarrollo, aún cuando disponen de las capacidades instaladas, lo que se infiere de las respuestas en los ítems de capacitación y recursos, reconocen mayoritariamente la necesidad de fortalecer el actuar de las agencias públicas externas que deben coordinar la implementación de la norma. Un 87% señala que es necesario que tanto el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, como la

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y los Gobiernos Regionales, se involucren activamente el proceso.

4.- Discusión

La agenda de transformación digital en Chile, planteada en su contexto legal, si bien busca regular el tránsito en la evolución de los procedimientos administrativos, enfatiza también el fortalecimiento de la relación Estado-ciudadanía, lo que es posible inferir cuando la norma hace referencia a la “calidad de vida de la sociedad entera”, mención que se encuentra alineada con la concepción de la transformación digital no solo o fundamentalmente como un proceso de mecanización o tecnologización de las administraciones, sino además, uno que busca dar un paso más allá.

Esta evolución tiene sentido en el marco del establecimiento de una nueva forma de entender las interacciones entre las personas y las agencias gubernamentales, sean nacionales o subnacionales. En palabras de Cerrillo (2021) “servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas”.

Siguiendo con el análisis anterior, si se considera que los municipios históricamente han sido reconocidos como la primera cara del Estado, haciendo alusión a su contacto estrecho, continuo e indisoluble con la ciudadanía. Pareciera entonces un actor clave en los procesos que modifican las plataformas de comunicación con ella, luego en un proceso de cambio como el fenómeno en estudio, la incorporación, soporte y preparación de las entidades locales, debería ser del centro de las preocupaciones.

Siguiendo la aplicación de la norma, es posible advertir que todos los municipios del país deben someterse al régimen de la ley a partir del segundo semestre del año 2022, por lo tanto, aún cuando una modificación prorrogó el calendario, la adopción de las medidas de implementación implican el desarrollo anterior de procesos de planificación en las más diversas áreas de la gestión municipal y por cierto de las agencias gubernamentales encargadas de guiar tal implementación como la SEGPRES, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y los Gobiernos Regionales.

La ausencia de procesos de comunicación externa, evidenciados en el clúster N.º5, representa una contradicción con el espíritu reconocido en la propia norma de procurar un mayor bienestar social, generando aún mayor complejidad, toda vez que se ha establecido que desde el mundo municipal, no ha existido difusión hacia la ciudadanía, es decir, quienes son usuarios de los servicios y hacia quienes están dirigidos, no conocen del proceso y no han participado en su diseño ni implementación. Lo que se repite en similares circunstancias con el usuario interno, en este caso los datos muestran que los/as funcionarios/as municipales responsables de llevar este desafío no han sido capacitados/as por sus propios municipios, a la vez que no logra identificarse un actuar coordinado, sistemático de parte de otros niveles de la administración en entregar soporte y orientaciones técnicas. Prueba de ello las

diferencias crecientes respecto del conocimiento de esta norma, llegando a un 43,1% en este grupo de municipios.

Lo anterior refleja que las diferencias entre ambas agrupaciones de municipalidades se mantienen. Los municipios del clúster N.º1 no solo tienen mayor disponibilidad de recursos financieros, físicos y tecnológicos, también presentan mejores resultados en recursos humanos, capacitaciones, conocimiento de la norma y coordinación con el intersector.

En el ámbito de las similitudes, se puede indicar que un fenómeno transversal en ambos clústeres es la falta de comunicación con la ciudadanía en el marco de la instalación de los cambios a propósito de los nuevos requerimientos normativos. En este caso, mayoritariamente y sin distinción no ha existido una estrategia de vinculación, lo que para la OCDE (2020) y Jiménez (2019) es un elemento central.

Estando en plena vigencia la Ley Núm. 21.180 y considerando la información aportada por las municipalidades a junio de 2022, es posible indicar que en las materias revisadas, existen diferencias en aspectos claves de los indicados por Salvador (2020), para el éxito de los procesos de implementación de la transformación digital. En este caso, las distancias en la madurez tecnológica identificadas en 2015, se presentan de manera similar en los aspectos organizativos medidos en el presente trabajo.

Considerando las fases propuestas por Jiménez (2019), los municipios agrupados en el clúster N.º5 se encuentran aún en estado inicial, lo que se respalda en que los datos obtenidos muestran que en las comunas más rezagadas, los procesos de planificación, coordinación, comunicación, asignación de recursos y adecuación han tenido un menor desarrollo. Al contrario, aquellos con más recursos y de centros urbanos desarrollados, presentan mejores condiciones de implementación, lo que en cualquier caso no permite establecer que superan la fase formalizada, en particular en lo referido a la vinculación con el entorno, que es clave en el proceso de transformación digital, en este aspecto un 25% de los municipios del clúster N.º5 ha ejecutado algún tipo de acción. A su vez, siguiendo a Mergel (2019) los datos obtenidos muestran que los municipios del Clúster N.º5 parecieran encontrarse más cerca de la fase de digitalización, en cambio los del Clúster N.º1 en la fase de digitalización.

5.- Conclusiones

Del análisis de los resultados obtenidos en las etapas previas, quedan en evidencia las diferencias existentes al momento de enfrentar los procesos emergentes derivados de la norma de transformación digital, afectando en mayor medida a los municipios rezagados del clúster N.º5 en cuanto a la disponibilidad de recursos en sus distintas dimensiones. Como señala Cerrillo (2021) “La modernización de la gestión pública, a través de la utilización de tecnologías, no se caracteriza por ser barata, al contrario, la misma exige asignar una gran cantidad de recursos a ese fin”. Lo anterior no parece ser previsto en el caso de la implementación de la Ley 21.180 en particular respecto de las comunas que requieren apoyo financiero y que reconocen no disponer de ellos.

La evidencia muestra, sin embargo, que la discusión no se agota en los recursos, lo que representa una serie de desafíos para quien debe orientar y dirigir este proceso. Si en un primer momento es posible esperar distintas realidades atendiendo a desiguales características comunales, el comportamiento de los datos está indicando que existe una realidad extendida en los municipios, en particular en aquellos rezagados. Con ausencia de procesos de capacitación, de orientaciones técnicas, de coordinación emanados desde el nivel central y regional, así como también de la escasa adopción de medidas impartidas desde la propia administración local. Lo que se manifiesta en la inexistencia de instrumentos de planificación o marcos regulatorios internos, que permitan a los funcionarios/as operacionalizar los procesos que se deben desencadenar con la entrada en régimen de la norma, planeando los aspectos financieros, organizacionales y logísticos.

Si tomamos las recomendaciones de la OCDE (2020), elementos centrales como la necesidad de apertura y compromiso, cultura orientada a captar e interactuar con las necesidades de la ciudadanía, existencia de un marco de relaciones con las agencias públicas, relevando instancias de coordinación y liderazgo, se encuentran insuficientemente presentes en un número importante de los municipios con menos recursos, que son finalmente los que representan la realidad de la mayoría de las administraciones locales del país.

Parece claro a este nivel del análisis, que la ley no es suficiente en sí misma como motor para la transformación digital, requiriéndose una mayor planificación, coordinación intersectorial, protagonismo de los ministerios, subsecretarías y demás agencias públicas, profundizando los canales de comunicación, considerando a todos los actores, en particular la ciudadanía.

Estos procesos, que suponen un cambio institucional, organizacional, de un liderazgo presente y orientador, a pesar de la relevancia que los diagnósticos les entregan en los procesos de transformación digital en la administración local. Se encuentran escasamente presentes, generando que las diferencias existentes entre municipios de mayor y menor desarrollo, se mantengan y en algunas materias se distancien aún más.

La problemática se manifestará hacia el futuro cuando estas diferencias, se hagan evidentes para la ciudadanía, generando efectivamente servicios con distintas características, atendiendo a las capacidades y recursos existentes a nivel local, reproduciendo inequidades territoriales y acrecentando las diferencias entre habitar en comunas urbanas o semi urbanas ubicadas en el centro y aquellas ubicadas en la periferia o zonas rurales aisladas.

Referencias

- Alcalá. (2015). Estudios de evaluación del nivel de digitalización en municipios. Santiago: Alcalá.
- Cerrillo, A., Galindo, R., Losa, V., Martín, I., Moro, M. C., & Velasco, C. (2021). La transformación digital de la Administración Local. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Congreso Nacional de Chile. (2003). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Ley 19.880 Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676&idParte=8512586&idVersion=Diferido>
- Congreso Nacional de Chile. (2019). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Ley 21.180 Transformación digital del Estado: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479&idParte=10067375&idVersion=2222-02-02>
- Congreso Nacional de Chile. (2021). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de DFL 1 Establece normas de aplicación del artículo 1° de la Ley 21.180, de Transformación digital del Estado, respecto de los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales que se expresan a través de medios electrónicos y determina la gra: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157806>
- Congreso Nacional de Chile. (2021). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Decreto 4 Reglamento que regula la forma en que los procedimientos administrativos deberán expresarse a través de medios electrónicos, en las materias que indica, según lo dispuesto en la Ley 21.180 sobre Transformación digital del Estado: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1169585>
- Congreso Nacional de Chile. (2022). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Ley 21.464 Modifica diversos cuerpos legales, en materia de transformación digital del Estado: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177223>
- Congreso Nacional de Chile. (s.f.). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de DFL 1 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.695, Orgánica constitucional de municipalidades.
- Curtis, S. (2019). Digital transformation—the silver bullet to public service improvement? *Public Money & Management*, 322-324.
- García, P., & Presno, M. (2022). Democracia Local y tecnología Blockchain. En G. Díaz, *Blockchain y Gobiernos Locales* (págs. 237-274). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Jiménez, S. (2019). *Transformación Digital para Administraciones Públicas, Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública.

- Larrouqué, D. (2018). Qué se entiende por “Estado neweberiano”?... Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 9-30. Obtenido de <https://www.redalyc.org/journal/3575/357559200001/html/>
- Liva, G., Codagnone, G., Misuraca, C., Geineikyte, V., & Barcevicus, E. (septiembre de 2020). Exploring digital government transformation: a literature review. Paper presented at the Proceedings of the 13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 502-509.
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*.
- OCDE. (25 de junio de 2020). Obtenido de <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/modernizacion.hacienda.cl/files/seminarios/20200625%20Barbara%201.en.es.pdf>
- Salvador, Y., Llanes, M., & Suárez, M. (2020). Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales. *Avances*, 590-602.
- SUBDERE. (2015). Portal virtual de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Obtenido de http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/figem/archivos/REGLAMENTO178_FIGEM.pdf
- Teichert, R. (2019). Digital Transformation Maturity: A Systematic Review of Literature. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 1673–1687.
- Trujillo, F. (2021). Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos? *GAPP*, 49-67.