Sobre la digitalización del Estado de Chile: Políticas en curso

Autor

Raimundo Roberts M.
Email: rroberts@bcn.cl

Nº SUP: 124945

Resumen

Con la Agenda Digital 2020 con un cerca de un 80% de avance y la presentación del Instructivo presidencial de transformación Digital del Estado por parte del presidente Piñera, en enero de 2019, el país está en proceso de consolidar una nueva etapa de desarrollo en Gobierno Digital.

El gobierno digital requiere de una infraestructura que le haga accesible a la población. Aunque aún existen debilidades, tanto en infraestructura de telecomunicaciones (con áreas del país con nula o mínima conectividad digital, así como con un porcentaje de la población ajeno a Internet por razones económicas, etáreas o ambas), Chile cuenta con una penetración de aproximadamente 115 conexiones a internet por cada 100 habitantes, con el proyecto de Fibra Óptica Austral en sus fases finales de desarrollo y con un lugar entre los países avanzado en materia de TICS en el mundo, así como líder en la materia en el contexto latinoamericano.

Igualmente, en lo que respecta a Gobierno Digital, en América del sur Chile sólo es superado por Uruguay en el ranking mundial de las Naciones Unidas sobre gobierno digital, y se encuentra en un nivel similar al de países europeos como Lituania o Hungría.

De hecho, las recomendaciones realizadas por la OCDE en 2019 dan cuenta del buen trabajo realizado desde la anterior evaluación de políticas de gobierno digital, en 2016, y las medidas que está llevando a cabo actualmente la División de Gobierno Digital de la Ministerio Secretaría General de la Presidencia están en línea con varias de las propuestas del organismo internacional.

En todo caso, entre las propuestas de la OCDE están el desarrollo de instrumentos de evaluación de impacto a mediano plazo para formular políticas basadas en la evidencia, una estrategia integral de adquisiciones e inversiones en TIC, y una política de datos del sector público que asegure su privacidad, seguridad, infraestructura e intercambio, y fomente la toma de decisiones basada en datos, entre otros.

I Introducción

Este documento actualiza el informe N° SUP 124159 denominado "Sobre el desarrollo de políticas públicas de gobierno digital en Chile", y describe cómo se han desarrollado las políticas públicas para fomentar el uso de herramientas digitales en la modernización del Estado. Específicamente, estas se agrupan en el concepto de "Gobierno electrónico" o "Gobierno digital", aun cuando se describen además otras iniciativas que utilizan las ventajas de las nuevas tecnologías para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. No se profundiza en el desarrollo de infraestructuras, sino en el desarrollo de políticas públicas como la Agenda Digital 2020 del Gobierno, y así como en la evaluación de la misma, aprovechando la publicación en octubre de 2019 de un nuevo informe sobre el desarrollo del gobierno digital de Chile por parte de la OECD[1].

II Antecedentes

En 1992[2], Chile se conectó por primera vez con la red Internet, comenzando un proceso de cambio radical en la forma en que las personas (y en cierta forma las máquinas) se comunican, entre sí y masivamente. En más de veinte años, las conexiones digitales se han vuelto algo cotidiano, y comunicarse de forma remota sin importar dónde se encuentre es hoy una práctica común.

En torno a las políticas públicas asociada al desarrollo digital se han abierto dos grandes vertientes: el fortalecimiento de las infraestructuras y la seguridad, entendida como robustez física de las instalaciones y como salvaguardia de sus contenidos (Gutiérrez, 2005[3]) y el mejoramiento de la calidad de vida a través de políticas públicas que mejoren los servicios del Estado a los ciudadanos, conocido también como Gobierno Electrónico o E-gobierno[4].

A continuación se describen algunas de las áreas más relevantes de políticas públicas asociadas al desarrollo digital, y su desarrollo en Chile.

III Desarrollo actual de las TIC en Chile

El avance del gobierno electrónico requiere de una infraestructura y un alcance de las tecnologías que permitan ser una alternativa real para la ciudadanía.

En este sentido, a diciembre de 2019 Chile contaba con cerca de 19 millones de conexiones móviles a Internet a través de las tecnologías móviles 3G y 4G[5], y más de 3,4 millones de conexiones a Internet

[1] OECD (2019), Digital Government in Chile – A Strategy to Enable Digital Transformation, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. Disponible en: http://bcn.cl/2dust (Abril, 2020).
[2] "Internet en Chile: 20 años después", JM Piquer, FayerWayer. Disponible en: http://bcn.cl/2dusu (Abril, 2020).
[3] Gutiérrez et.al "Gobierno electrónico en chile, desafíos, perspectivas y oportunidades", Revista Chilena de Ingeniería, Anales del Instituto de Ingenieros de Chile. Volumen 12 Número 2, pp. 67-79. Agosto 2005. Disponible en: http://bcn.cl/1x350 (Abril, 2020).
[4] A. Naser, "El Gobierno electrónico en la gestión pública", ILPES – CEPAL, 2011. Disponible en: http://bcn.cl/2dutv (Abril,2020)
[5] Estadísticas de Internet en Chile, Conexiones a Internet móvile a 2019 Subtel. Disponible en: http://bcn.cl/2dusw (Abril, 2020).

fija[6], es decir, más de 115 conexiones por cada 100 habitantes[7]. Cabe destacar que existen cerca de 1500 localidades sin conectividad y cerca de 200 comunas con menos de 20% de conectividad fija, así como un sector de la población que no tienen acceso a Internet por motivos económicos[8].

Según el Global Connectivity Index 2019[9], Chile se encuentra en el lugar 33 de 79 países en el mundo, en el segundo grupo de este índice (junto a Estonia, España y Uruguay, entre otros) detrás de las naciones más avanzadas (como Estados Unidos, que encabeza el listado, junto a Suiza, Corea del Sur, Holanda y Reino Unido, entre otros). En el contexto latinoamericano, Chile es líder, seguido de Uruguay (en el lugar 35), Brasil (44), Argentina (48), México (51) y Colombia (55).

Este ranking, pondera 40 factores agrupados en áreas como avance de Banda Ancha, Nubes de datos, Inteligencia Artificial, así como los niveles de suministros y demanda de tecnologías, la experiencia de usuarios y organizaciones.

El país cuenta con un mercado maduro de telecomunicaciones, ha terminado con el proceso de portabilidad numérica y el gobierno licitó el proyecto “Fibra Óptica Austral”, de cerca de 100 millones de dólares de inversión pública, para dotar de fibra entre Puerto Montt y Punta Arenas[10], y que fue adjudicado a la compañía Wom en abril de 2020[11],[12].

Sin embargo, aún existen grandes diferencias entre quienes utilizan internet y quienes no, y cerrar la brecha digital es parte del proceso de desarrollo digital chileno. Esto ya se alertaba en un estudio publicado por la Fundación País Digital en 2017 (basado en datos de la encuesta CASEN[13]) sobre la brecha digital existente en nuestro país[14], donde mostró que mientras el 90% de las personas de 18 años estaban conectados a Internet, el 90% de las de 70 o más años no estaban conectados.

Los resultados de aquel documento, sugerían que es hacia estos hallazgos donde deberían enfocarse las políticas públicas de aumento de cobertura. Específicamente, el estudio proponía enfocar las acciones del gobierno para fomento de acceso y uso de internet en las personas con menos ingresos y educación, así como en zonas rurales donde persisten problemas de conectividad y acceso respecto a las zonas urbanas, y se puede afirmar que estas serían las bases de la actual Agenda Digital 2020, la cual se encuentra en una etapa avanzada de cumplimiento.

---

[6] Estadísticas de Internet en Chile, Conexiones a Internet Fija a 2019, Subtel. Disponible en: http://bcn.cl/2dut4 (Abril, 2020).
[7] Información de Subtel, junio 2019. Disponible en: http://bcn.cl/2dut6 (Abril, 2020).
[8] Información de Subtel, febrero 2019. Disponible en: http://bcn.cl/2dtwd (Abril, 2020).
[9] Global Connectivity Index Huawei, 2019Disponible en: http://bcn.cl/2dut7 (Abril, 2020).
[10] Fase final de fibra óptica austral, febrero de 2020, La Prensa Austral. Disponible en: http://bcn.cl/2dut8 (Abril, 2020).
[11] “Adjudicamos a WOM proyecto de Fibra Óptica Austral (FON)”, Subtel, 13 de abril de 2020. Disponible en: https://www.mtt.gob.cl/archivos/24802 (Abril, 2020).
[12] “Diagrama de desarrollo de Fibra Óptica Austral”, Subtel. Disponible en: http://bcn.cl/1x353 (Abril, 2020).
[13] Encuesta de Caracterización Económica y Social, Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: http://www.encuestacasen.cl/ (Abril, 2020).
[14] Estudio Brecha Digital, Fundación País Digital, 2017. Disponible en: http://bcn.cl/2dut9 (Abril, 2020).

Con esta información de contexto, la siguiente sección de este documento se centra en el actual desarrollo de políticas públicas para mejorar el gobierno electrónico, articulados en la citada agenda digital.

IV Gobierno electrónico

Según la UNESCO, Gobierno electrónico es "la utilización por parte del sector público de las TIC, con el objetivo de mejorar la información y la prestación de servicios, el fomento de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones y, además, hacer que el gobierno sea más responsable, transparente y eficaz"[15].

Para Everis, empresa consultora especializada en el desarrollo digital, gobierno electrónico es "capacidad y voluntad del sector público de utilizar las Tecnologías de la Información y Comunicaciones para mejorar la información y el conocimiento al servicio de los ciudadanos (Everis, 2010)[16]".

En el ranking mundial de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, de 2018[17], Chile aparece en el lugar 42 (con un "Nivel alto de desarrollo de Gobierno electrónico"), igual que en la encuesta de 2016, donde descendió nueve puestos desde 2014. Hoy Chile se encuentra por detrás de Uruguay en el continente, que se ubica en el 34 y dentro del grupo de países con "Muy alto nivel de desarrollo de gobierno electrónico". En este ranking, Chile ha oscilado desde 2008 entre los puestos 33 y 42. Argentina se encuentra en el lugar 43 y Brasil en el 44, detrás de nuestro país. Más atrás están Colombia y México (en los puestos 61 y 64, respectivamente).

V Políticas públicas de gobierno electrónico en Chile

Según se recoge en el repositorio de la web "Guía Digital"[18], los gobiernos de Chile, desde inicios de la década del 1990, han creado entidades para el desarrollo del gobierno electrónico, en principio a través de la informatización de sus servicios: hacia 1994, el Palacio de La Moneda crea una red interna más una red para "dar a conocer los resultados de las elecciones", entre 1995 y 1997 servicios públicos el Servicio Nacional de Aduanas y el Servicio de Impuestos Internos instauran sistemas informáticos de atención al público, al igual que el Registro Civil, FONASA y otros.

El 1999 se entrega al presidente Frei el informe "Chile: hacia la sociedad de la información", donde se hacía hincapié en la importancia de implementar políticas de fomento del desarrollo digital. En este informe se encuentran datos como que ha 1998 había 800.000 teléfonos celulares, y que casi el 10% de los hogares tenía computador[19].

En el 2002, se presenta la "Agenda Gobierno Electrónico", uno de los primeros instrumentos de política pública para avanzar hacia el gobierno electrónico (MINSEGPRES, 2002[20]), articulados a través del Comité de Ministros para las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones, y el Proyecto de

[15] E-Gobierno. UNESCO. Disponible en: http://bcn.cl/1x2nq (Abril, 2020).
[16] E-Government, Glossary of Statistical terms. OECD, 2002. Disponible en: http://bcn.cl/1x356 (Abril, 2020).
[17] UNITED NATIONS E-GOVERNMENT SURVEY 2018, "E-GOVERNMENT IN SUPPORT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT", United Nations. Disponible en: http://bcn.cl/2dute (Abril, 2020).
[18] Guía digital, documento oficial. Disponible en: http://www.guiadigital.gob.cl/documentos-oficiales/ (Abril, 2020).
[19] Informe "Chile: hacia la sociedad de la información". Disponible en: http://bcn.cl/1x35a (Abril, 2020).
[20] Agenda de Gobierno Electrónico 2002-2005. Disponible en: http://bcn.cl/1x35b (Abril, 2020).

Reforma y Modernización del Estado. Se crean en este período Chile Compra, la Intranet del Estado[21], entre otros servicios.

En 2003 se crea el Grupo Acción Digital, entidad publico privada encargada de implementar la Agenda Digital 2004-2006, con los objetivos de masificar el acceso, desarrollar el Estado en línea, mejorar la educación y capacitación digital y desarrollar un marco normativo acorde con la estrategia, entre otros[22].

A esta agenda la continua la "Estrategia digital 2007 – 2012[23], la que pone el acento en la Educación y el desarrollo de competencias, el fomento del Gobierno electrónico, la adopción de TIC en las empresas, en el aumento de las infraestructuras y en dotar de políticas y estándares acordes a los objetivos planteados.

En 2011 se inició el "Plan estratégico de Gobierno Electrónico 2011 - 2014", a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el cual tenía como visión "que para el año 2014 Chile pueda ofrecer a los ciudadanos un acceso sencillo, rápido y directo con el Estado", con énfasis en el desarrollo de una plataforma de gobierno electrónico que permita al Estado ser más cercano, eficiente y abierto[24].

Igualmente, en 2103 se presentó la Agencia Digital Imagina Chile 2013 – 2020, con cinco ejes: Conectividad e Inclusión Digital, Innovación y Emprendimiento, Educación y Capacitación, Servicios y Aplicaciones y Entorno para el Desarrollo Digital[25].

En diciembre de 2015 se presentó la actual Agenda Digital 2020 la cual consta también de cinco ejes: Derechos para el Desarrollo Digital, Conectividad Digital, Gobierno Digital, Economía Digital y Competencias Digitales[26].

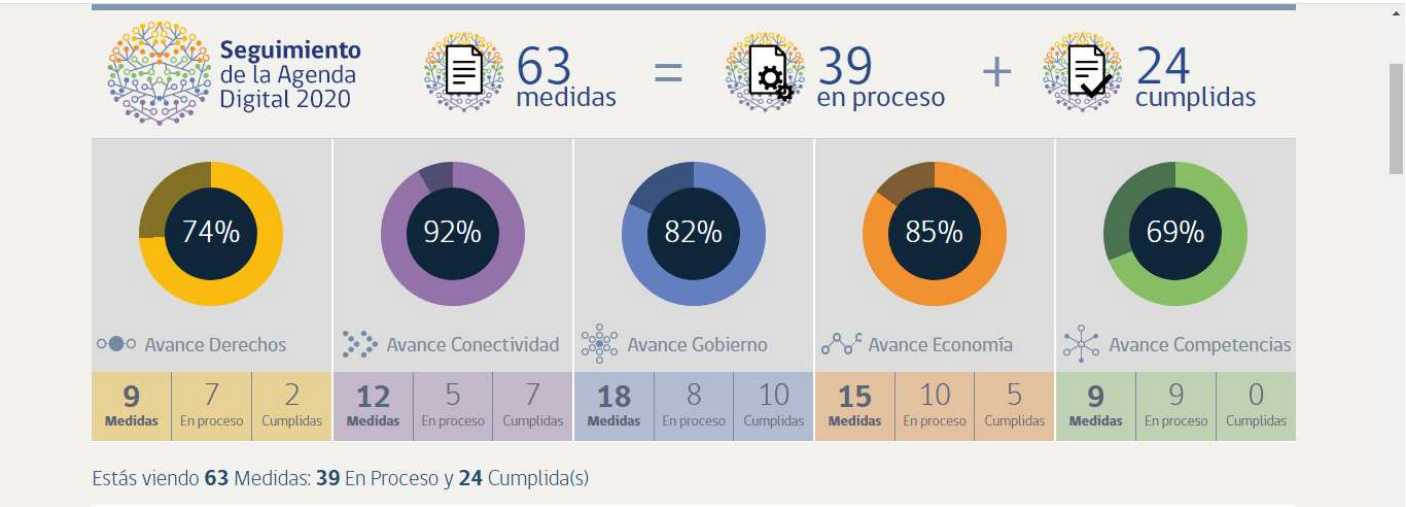
Esta Agenda cuenta con una Secretaría Ejecutiva, formada por cuatro subsecretarios de los ministerios de Hacienda, General de la Presidencia (quien la preside), Economía y Empresas de Menor Tamaño, y la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

Actualmente es la Unidad de Modernización y Gobierno Digital, UMGD, del Ministerio General de la Presidencia, la cual está directamente relacionada con el cumplimiento de los objetivos de la política pública gubernamental en desarrollo digital.

La Agenda Digital 2020 sigue en funcionamiento con 24 medidas cumplidas y 39 en proceso, tal como se observa en la figura 1.

[21] Decreto 5996, de abril 2005. Leychile. Disponible en: http://bcn.cl/1ux3c (Abril, 2020).
[22] Agenda Digital 2004-2006. Disponible en: http://bcn.cl/1x35d (Abril, 2020).
[23] Estrategia Digital 2007 – 2012. Disponible en: http://bcn.cl/1x35f (Abril, 2020).
[24] Estrategia de gobierno digital 2011 – 2014. Disponible en: http://bcn.cl/1x35g (Abril, 2020).
[25] Presentación Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020. Disponible en: http://bcn.cl/1x35i (Abril, 2020).
[26] Agenda Digital 2020. Disponible en: http://bcn.cl/1x35j (Abril, 2020).

Figura 1. Cumplimiento Agenda Digital 2020



Fuente: Agenda Digital[27].

Los avances de estas 63 medidas (con un 80% en promedio), son la base el desarrollo de la actual política que está reemplazando a la Agenda Digital 2020.

En efecto, en enero de 2019 el presidente Sebastián Piñera firmo el "Instructivo Presidencial de Transformación del Digital[28]", con cuatro medias para avanzar en la transformación digital del Estado: establecer la "identidad digital única", con la ClaveÚnica como instrumento de autenticación digital de las personas en el Estado; la "Política cero fila", eliminando los trámites que no sean necesarios y digitalizando aquellos que estén aun sin digitalizar, así como no solicitar antecedentes que estén en posesión del Estado; la "Política Cero Papel", eliminando su uso; y una política se seguimiento y coordinación, a cargo de un "Coordinador Institucional de Transformación Digital".

Para cada una de estas medidas las instituciones públicas tendrán plazos de cumplimiento y GobDigital, por su parte, deberá proveer de directivas, estándares y plataformas para que puedan realizarse[29].

Actualmente tiene "un nuevo mandato legal del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES):

> Coordinar y asesorar intersectorialmente a los órganos de la Administración del Estado en el uso estratégico de las tecnologías digitales, apoyando su uso, datos e información pública para mejorar la gestión y la entrega de servicios cercanos y de calidad a las personas. Para nosotros, la Transformación Digital y el Diseño de Servicios de calidad para las personas es un imperativo ético y moral en las instituciones públicas"[30].

[27] Seguimiento de la Agenda Digital. Disponible en: http://bcn.cl/2dutf (Abril, 2020).
[28] "Instructivo Presidencial de Transformación del Digital, Gobierno de Chile. Disponible en: http://bcn.cl/2dutg (Abril, 2020).
[29] Infografía Instructivo Presidencial de Transformación Digital. Disponible en: http://bcn.cl/2duth (Abril, 2020).
[30]Misión de la UMDG, SEGPRES. Disponible en: https://digital.gob.cl/ (Abril, 2020).

Esta unidad trabaja actualmente en tres áreas[31]:

-Desarrollo de plataformas tecnológicas transversales[32]: entregan software de código abierto para organismos del Estado, entre los que destacan "Clave única", Firma electrónica avanzada ("FirmaGob"), SIMPLE (sistema modelador de procesos gráficos) y gestión documental a través de DatosGob, entre otras plataformas. También se encargan de diseñar metodologías y guías para asegurar estándares de calidad en el aparato público.

-Políticas y normativas transversales asociadas a la transformación digital[33]:

-Gestión del cambio y adopción digital, a través de cursos para capacitar a los empleados públicos, a través de plataformas como "Campus Servicio Civil[34]".

De esta forma, Chile se encuentra en un proceso avanzado de desarrollo del gobierno digital, el cual se complementa con medidas como el acuerdo firmado por actores públicos y privados en 2017 para aumentar los profesionales y técnicos en TICs[35], considerando que ya en 2015 se calculaba que próximamente el país requerirá cerca de cien mil profesionales especializados; el potenciamiento del portal "ChileAtiende[36]", el cual ofrece a la ciudadanía trámites de casi un centenar de servicios del Estado[37], o el trabajo del Observatorio Digital, donde se pueden encontrar datos e informes sobre distintos puntos de avance en la Agenda Digital 2020[38].

VI Desafíos de Chile en gobierno digital según la OCDE

En junio de 2016, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, elaboró un documento en el que analizó en profundidad los avances de Chile en materia de "transformación digital", es decir, del proceso de aprovechamiento de las ventajas del desarrollo digital. Su principal recomendación tenía que ver con la falta de continuidad que habían tenido las políticas públicas sobre gobierno electrónico. El mensaje principal de la OCDE era que Chile necesitaba una gobernanza del gobierno digital que proveyese de una organización que asegurara la continuidad del liderazgo, en apoyo al cumplimiento de los objetivos de políticas públicas, las cuales deberían durar varias administraciones (OCDE, 2016)[39].

La evaluación de este mismo organismo en octubre de 2019[40] reconoce los amplios avances del Estado chileno en el gobierno digital, señalando que el estudio "concluye que Chile, aunque sustancialmente por delante del desempeño del gobierno digital regional, debe continuar esforzándose por la excelencia

[31] Áreas transversales UMGD. Disponible en: https://digital.gob.cl/nosotros/areas (Abril, 2020).
[32] Tecnologías, GobDigital. Disponible en: https://digital.gob.cl/servicios/plataformas-compartidas/ (Abril, 2020).
[33] Reglas del juego, GobDigital. Disponible en: https://digital.gob.cl/documentos (Abril, 2020).
[34] Campus Servicio Civil. Disponible en: https://academia.serviciocivil.cl/ (Abril, 2020).
[35] "Se firma acuerdo para aumentar profesionales y técnicos en TIC para la industria 4.0", Agenda Digital – Corfo, octubre 2017. Disponible en: http://www.agendadigital.gob.cl/#/noticia/990 (Abril, 2020).
[36] Chile Atiende, Disponible en: https://www.chileatiende.gob.cl/ (Abril, 2020).
[37] "El Estado tiene más de 1.900 trámites disponibles por Internet", 20 de marzo de 2020, División de Gobierno Digital, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Disponible en: http://bcn.cl/2dutz (Abril, 2020).
[38] Observatorio Digital. Disponible en: http://www.observatoriodigital.gob.cl/index.html (Abril, 2020).
[39] "Digital Government in Chile, Strengthening the Institutional and Governance Framework". OECD, 2016. DOI: 10.1787/9789264258013-en. Disponible en: http://bcn.cl/1x35k (Abril, 2020).
[40] 2019, OECD (2019), Digital Government in Chile – A Strategy to Enable Digital Transformation, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://doi.org/10.1787/f77157e4-en (Abril, 2020).

en sus esfuerzos de transformación. En particular, debería tomar medidas decisivas para construir un sentido común de propiedad e incorporar este enfoque estratégico dentro de la administración pública para ser más ágil, abierto y receptivo en una era de disrupción digital".

De manera resumida, el informe señala algunas recomendaciones para el país, varias de las cuales pueden considerarse como escuchadas, tal es caso de la creación del cargo de ""Coordinador Institucional de Transformación Digital" para el proceso de se inicia en 2020, el mandato de la División de Gobierno Digital de elaborar pautas, guías y servicios para el desarrollo de los cambios establecidos en el mandato presidencial, por ejemplo. Entre otras recomendaciones destacan, el desarrollo de instrumentos de evaluación de impacto a mediano plazo, para la formulación de políticas basadas en la evidencia, una estrategia integral de adquisiciones e inversiones en TIC, desarrollar una política de datos del sector público que asegure su privacidad, seguridad, infraestructura e intercambio, y fomente la toma de decisiones basada en datos.

Nota aclaratoria
Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)