

Desafíos de la Implementación de la ley de TD¹

Diciembre - 2022

Preparado por: **Alejandro Barros**²

Resumen

Hoy nos vemos enfrentados a la implementación de la ley 21.180, ley de Transformación Digital, la cual producto de su avance a la fecha, los plazos establecidos, los recursos asignados se encuentra frente a un desafío mayúsculo, que en mi opinión no está del todo aquilatada, ni menos aún asumido por las autoridades de nuestro estado, más allá de los grandes esfuerzos que está realizando la División de Gobierno Digital.

Antecedentes

Hace ya un par de años se promulgó la [ley de 21.180, o también conocida como ley de Transformación Digital \(TD\)](#), que en estricto rigor corresponde más a una ley de Digitalización que una de Transformación Digital propiamente. La administración anterior (Piñera II) promulgó esta ley, en la cual se establece un desafío muy significativo a todo el sector público, tanto a nivel del gobierno central como de gobiernos locales (gobiernos regionales y municipios), estamos hablando de un universo de 671 instituciones³. Todas estas instituciones deben implementar un modelo de atención con soporte digital en todos sus niveles, tanto en el *front-end* (ventanilla) como en el *back-end*, esto es, todos los procedimientos administrativos de dichas instituciones.

Situación Actual

La tabla siguiente presentada por la División de Gobierno Digital (DGD)⁴ hace unos días muestra el estado de avance en diferentes dimensiones, y métricas del proceso de digitalización del Estado.

¹ Agradezco los múltiples comentarios y observaciones de mi colega Pablo Galaz – Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial – Universidad de Chile

² Alejandro Barros – abc@alejandrobarrros.com, Centro de Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial – Universidad de Chile. Director de Espacio Público

³ Según cifras de la División de Gobierno Digital - SEGPRES

⁴ División de Gobierno Digital, dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia - <https://digital.gob.cl/>

Cobertura Ley de Transformación Digital

Universo Ley*	310	100	261	671	%
	Adm. Central	GORES+Munic 1	Solo Munic 2	Total	
Clave Única	209	54	63	326	49%
DocDigital	262	16	0	278	41%
FirmaGob	217	90	167	474	71%
PISEE_1	88	6	0	94	14%
PISEE_2	27	1	1	29	4%
Registro Nacional de Trámites	187	16	0	203	30%
SIMPLE (As a Service)**	38	13	4	55	8%
SIMPLE (On premise)	6	1	0	7	1%
Notificador Electrónico	0%	0	0%	0	0%
Autorizador Datos	0%	0	0%	0	0%
Gestor Documental***	0%	0	0%	0	0%

* Además DGD entrega servicios a otras instituciones fuera de la ley, ej. Clave Única en Poder Judicial.

** SW que permite diseñar procesos digitales, open source

***Plataforma No obligatoria. No conocemos qué número de SWs que se están usando cumplen los estándares.

Dashboard de Indicadores <https://metabase.digital.gob.cl/public/dashboard/c:95092d6-0387-41a1-873b-21741e6d305c?refresh=60&theme=night>



Fuente: DGD, Diciembre 2022

Algunas cifras llaman la atención por el bajo nivel de avance, en particular las referidas a digitalización de trámites, y el desarrollo y puesta en operación de algunas plataformas transversales.

Una de las preocupaciones que tenemos en el Centro de Sistemas Públicos, es la real capacidad de implementación de esta ley en los plazos establecidos. Desde hace tiempo que una de nuestras preocupaciones, es lo que, denominados, [la falta de Vitamina I](#), esto es, leyes que no tienen una estrategia ni recursos claros para su implementación.

Asimismo, vemos con preocupación que el proceso de digitalización no se ha traducido en cambios sustantivos en los procesos de soporte, incumpliendo en muchos casos el principio de interoperabilidad que introduce la Ley de Transformación Digital. Así, por ejemplo, se podría lograr la digitalización de todos los trámites del Estado, pero sin interoperabilidad alguna puede haber casos donde los tiempos de respuestas aumenten dada la baja integración de los sistemas. Este es otra falla de implementación, donde se puede cumplir el objetivo planteado, pero con efectos colaterales no previstos.

Dimensiones

Analicemos cada una de las dimensiones que me preocupan, y que creo requieren de un entendimiento de los desafíos que se nos presentan.

Alcances

En primer lugar, esta es una ley que tiene un alcance muy profundo, tanto en la dimensión funcional (procesos que cambian) como en el alcance institucional (cantidad de instituciones involucradas). Desde lo institucional, como ya mencionaba el universo es de 671 instituciones, todas ellas muy heterogéneas desde grandes servicios públicos del gobierno central hasta pequeños municipios. La ley incluye a todas las instituciones del gobierno central (ministerios y servicios públicos), gobiernos regionales y municipios. Los cuales están para efectos de escalamiento separados en tres grupos:

- **Grupo A:** ministerios, subsecretarías, servicios públicos, contraloría, Fuerzas Armadas y de Orden, delegaciones presidenciales regionales y provinciales
- **Grupo B:** Gobiernos Regionales y grandes municipios, los cuales corresponden en general a municipios cabeceras de región, grandes ciudades y región metropolitana.
- **Grupo C:** El resto de los municipios, correspondientes a municipios de tamaño medio y pequeños.

Si bien la ley establece plazos diferentes, en el mundo de los municipios su implementación se hace especialmente compleja dados los diferentes niveles de madurez de estas instituciones. Esto le he podido verificar a través de diferentes instancias, [desde estudios de memorias de pregrados](#), en la cual analizamos el estado del arte del nivel municipal, hasta las sesiones de capacitación cursos que como CSP hemos desarrollado en conjunto con SUBDERE⁵ a nivel municipal. En este ámbito el desafío es que no se puede aplicar una solución única (*one size fits all*) y los niveles de acompañamientos y recursos varían en función de su nivel de madurez.

También en relación con los municipios, existen aspectos territoriales que pueden condicionar la implementación de la Ley, los que se pueden traducir en problemas de conectividad en zonas principalmente aisladas. Basta conversar con cualquier servicio público con presencia regional (ej.: Direcciones Regionales u Oficinas Regionales) para verificar que ya a nivel regional (1 oficina por región) existen diferencias importantes sobre cómo se funciona la conectividad digital de los territorios. Imaginemos ahora ese desafío ahora multiplicado por 20 o 30 comunas por región.

⁵ SUBDERE – Subsecretaría de Desarrollo Regional

Plazos

La administración actual realizó un cambio muy importante, modificando y sincerando los plazos, ya que los plazos originales eran, para decirlo en buen chileno de locos. [Los nuevos plazos incorporaron una fase adicional a las ya existentes](#), me refiero a la *Fase 0 – Preparación*. Las fases existentes al momento del cambio eran:

- **Fase 1 - Comunicaciones Electrónicas:** Las comunicaciones oficiales serán registradas en una plataforma electrónica destinada al efecto.
- **Fase 2 – Notificaciones Electrónicas:** Las notificaciones se practicarán por medios electrónicos.
- **Fase 3 – Trámites Electrónicos:** 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 los servicios.
- **Fase 4 – Expediente Electrónico:** El procedimiento administrativo deberá constar en expedientes electrónicos.
- **Fase 5 – Digitalización trámites en papel:** Las solicitudes, formularios o escritos presentados en soporte de papel serán digitalizados e ingresados al expediente electrónico.
- **Fase 6 – Interoperabilidad:** Aplicación del principio de interoperabilidad a todas las actuaciones con el estado.

En base a eso el nuevo calendario de implementación es:

Gradualidad de la Ley			
Año	Grupo A Administración Central	Grupo B GOREs+algunos municipios	Grupo C municipios
2022	0. Preparación	0. Preparación	0. Preparación
2023	1 Comunicaciones digitales	0. Preparación	0. Preparación
2024	3. Ingreso electrónico de solicitudes	1 Comunicaciones digitales	1 Comunicaciones digitales
2025	6. Interoperabilidad	3. Ingreso electrónico de solicitudes 6. Interoperabilidad	3. Ingreso electrónico de solicitudes
2026	2. Notificaciones electrónicas 4. Expedientes electrónicos 5. Digitalización de solicitudes en papel	4. Expedientes electrónicos 5. Digitalización de solicitudes en papel	4. Expedientes electrónicos 6. Interoperabilidad
2027		2. Notificaciones electrónicas	2. Notificaciones 5. Digitalización de solicitudes en papel

Fuente: DGD y Modificación Ley 21.180, Diciembre - 2022

Por lo tanto, a diciembre de 2024 todos los servicios de gobierno central y a diciembre de 2025 el resto de las instituciones públicas **deben tener TODOS sus**

trámites digitalizados de punta-a-punta, sin perjuicio de la entrada en vigencia de las otras fases .

La modificación muy necesaria, por cierto, incorporó una ventana de 12 meses para el gobierno central, y 24 para gobierno locales, parte de esa ventana de *preparación* ya se consumió.

Por lo que he podido ver en varias instituciones públicas, no han podido “prepararse” para el proceso, cuando prepararse es algo más ambicioso que algunos documentos y presentaciones. Por lo que queda para muchos en el 2023 es iniciar el proceso de digitalización, en el caso del gobierno central con llevar todas las comunicaciones desde el soporte papel al soporte digital.

Asimismo, la forma en cómo se plantean los plazos se interpreta que la situación base es que cada institución digitalice sus procesos de forma individual. Sin embargo, al igual que acontece a nivel de servicios del nivel central, los gobiernos regionales y municipios también comparten múltiples trámites y procedimientos. En estos casos, puede que la solución óptima esté condicionada a la construcción de sistemas centralizados y compartidos, en cuyo diseño pueden participar los distintos gobiernos locales, pero donde su implementación no depende necesariamente de ellos en caso que sea administrados – por ejemplo – por entidades como la SUBDERE o SEGPRES⁶.

Costos

Llama la atención que a la fecha no exista un monto estimado del costo de la implementación, más realista que el que estimó la Dirección de Presupuestos en el [informe financiero de la LEY](#) el cual asciende a US\$ 4.804.955 para un periodo de 4 años⁷, si este monto lo llevamos a un monto promedio por institución sería de US\$ 7.161, el cual llevado a montos por institución anuales es de US\$ 1.790, esto es, expresado en pesos de 1.567.446. Como se puede ver este monto es totalmente insuficiente. Cuando expresé mis dudas al respecto se contra argumentó con dos argumentos, que me parecen del todo errados:

- **Redireccionar recursos:** El monto señalado en el informe financiero, sólo corresponde a los recursos adicionales necesarios, y que el resto de los recursos se podrían obtener redireccionando recursos del presupuesto habitual. El problema con ese argumento es no conocer la realidad financiera de los servicios públicos, en que el 80% (incluso en algunos servicios públicos llega al 90%) de los recursos corresponden a continuidad operacional y por lo tanto no podrían ser redireccionados para otros fines.

⁶ Ministerio Secretaría General de la Presidencia

⁷ Este monto corresponde al monto adicional al presupuesto habitual.

- **Presupuesto de la División de Gobierno Digital:** El presupuesto 2023 de la División de Gobierno Digital va a crecer en un 64% respecto del presupuesto 2022, lo cual está muy por sobre el resto del Estado. El problema de este argumento es que el incremento de 64% de un presupuesto mínimo, sigue siendo muy bajo. La DGD tenía un presupuesto de 6,1 millones de dólares, este crecería a cerca de 10 millones de dólares⁸, lo cual comprado con organizaciones similares es totalmente insuficiente.

Haciendo una estimación muy aproximada en base a los datos de avance de la digitalización de hoy, incluyendo los costos de dicho proceso⁹ **se llega a cifras del orden de los 100 millones de dólares**, esto sin incluir el resto de las fases de la Ley y a las otras instituciones involucradas, me refiero a los municipios, con esto esta cifra se multiplicaría al menos por dos.

Operaciones de Misión Crítica

Otro de los elementos preocupantes es la real capacidad de la División de Gobierno Digital para gestionar múltiples plataformas de misión crítica, ya podemos tener una noción del nivel de escalabilidad y disponibilidad requerida mirando lo que ha ocurrido con Clave Única. Hoy Clave Única es casi tres veces en términos de transacciones de la red de cajeros automáticos, y estamos a mitad de camino de su implementación (49%), cuando llegue al total será por lejos el *hub-transaccional* más grande Chile¹⁰. Si a eso le agregamos los servicios que se vienen: notificador, gestión documental y firma electrónica por mencionar algunos el nivel de operaciones a las que va a llegar la DGD son ordenes de magnitud de los de hoy. Lo que claramente implica repensar totalmente la estructura, procedimientos y modalidad de operación de dicha unidad.

Conclusiones

Como se puede ver los desafíos se presentan en las diferentes dimensiones de esta iniciativa, y que requieren de una intervención por parte de las autoridades en diferentes frentes, me atrevo a recomendar algunas acciones:

- **Sincerar los recursos necesarios**, lo cual implica identificar adecuadamente el presupuesto, tanto para el ente rector, esto es, la DGD

⁸ La agencia de gobierno digital de Uruguay tiene un presupuesto en términos promedio de 33,6 millones de dólares, hay que recordar que dicho país es 5 veces más pequeño.

⁹ Para la estimación utilicé una segmentación por tipo de trámite, los costos de digitalización para cada tipo, según estimaciones entregadas por al menos dos empresas de software que forman parte del Convenio Marco y con vasta experiencia en el sector público.

¹⁰ Según comentarios de funcionarios de la DGD hoy Clave Única se administra con tres personas.

como los recursos adicionales requeridos para cada institución para su implementación. Para ello sería muy bueno desarrollar un modelo simple de estimación de esfuerzo y costos dependiendo de algunos parámetros del nivel de madurez de la institución.

- **Desarrollar una estructura organizacional** (estructura y dotación) del ente rector tanto para abordar el desafío operacional que presentan las plataformas transversales y sus exigencias de escalabilidad y disponibilidad, como las actividades de apoyo y acompañamiento a las instituciones en su proceso de transformación digital.
- **Establecer métodos** (varios) y prácticas que puedan abordar las diferentes realidades institucionales, en particular en el caso de los municipios, ya que tener un método único no ayuda.
- **Modelo de evaluación**, establecer un modelo de evaluación y riesgos, que permitan monitorear permanentemente el estado de avance de la implementación de la ley, y poder tomar las medidas correctivas necesarias.
- **Levantar el tema a nivel político** (agenda política) para sacarlo de las áreas informáticas de las instituciones, hoy en día el tema se encuentra demasiado encapsulado, vale la pena recordar que una de las razones más frecuentes en los fracasos de procesos de TD¹¹ es ese encapsulamiento.

¹¹ Múltiples y prestigeadas consultoras (McKinsey, BCG, KPMG y otras) estiman tasas de fracaso que van entre 70% y 95%

Referencias

- Los costos no cuadran - <https://www.alejandrobarrros.com/al-menos-a-mi-los-numeros-no-me-cuadran/>
- Cambios en la Ley - <https://www.alejandrobarrros.com/cambios-en-la-ley-de-transformacion-digital/>
- Presupuesto DGD - <https://www.alejandrobarrros.com/presupuesto-2022-y-la-transformacion-digital/>
- AGESIC versus DGD - <https://www.alejandrobarrros.com/gobierno-digital-comparaciones-odiosas/>
- Cuánto cuesta la TD - <https://www.alejandrobarrros.com/transformacion-digital-cuanto-cuesta/>
- Clave Única: ¿Entendemos su criticidad? - <https://www.alejandrobarrros.com/clave-unica-entendemos-realmente-su-criticidad/>