

Gestión municipal en Chile y entrada en régimen de la Ley 21.180. El desafío de la transformación digital

Municipal Management in Chile and The Entry into
Force of Law 21.180. The Challenge of Digital
Transformation

CARLOS HUMBERTO UMAÑA MARDONES*

Fecha de recepción: abril 30 2023
Fecha de aceptación: mayo 21 2023

Resumen

La entrada en vigor de la Ley 21.180, sus reglamentos y modificaciones, bajo la denominación de Ley de transformación Digital del Estado, plantea para la administración local, desafíos, riesgos y oportunidades. El presente estudio tiene por objetivo analizar la situación de los municipios en Chile e identificar materias y aspectos críticos de carácter organizativos, de procesos y recursos. Los resultados se presentan sobre una población de 345 municipios desagregados según tipologías, utilizando para el levantamiento de información los mecanismos disponibles de la Ley de Transparencia 20.285. De los resultados obtenidos se establece que las administraciones locales, al momento de iniciar las fases reguladas en la norma, presentan diversas realidades y déficits fundamentalmente en materia de planificación, recursos y comunicación entre los actores que interactúan en el proceso, sean estas otras agencias públicas o la ciudadanía.

* Administrador Público, Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, Diplomado en Gerencia Pública de la Universidad de Chile, Magister en Política y Gobierno de la Universidad de Concepción, Doctorando en Economía y Gobierno, Programa UIMP en colaboración con Instituto Universitario Ortega y Gasset. Jefe de Carrera de Administración Pública y Ciencia Política de la Universidad de Concepción. ORCID ID: 0000-0002-8114-4983. Contacto: cumana@udec.cl RRSS/ Twitter: [@carlosumanam](https://twitter.com/carlosumanam)

Palabras clave

Transformación digital; municipio, planificación; recursos, comunicación.

Abstract

The entry into force of Law 21.180, its regulations, and modifications, under the name Digital Transformation of the State Law, presents challenges, risks, and opportunities for local administration. The objective of this study is to analyze the situation of municipalities in Chile and identify critical issues related to organizational, process, and resource matters. The results are presented for a population of 345 municipalities disaggregated by typologies, using the available mechanisms of the Transparency Law 20.285. From the results obtained, it is established that local administrations, at the time of initiating the regulated phases of the law, present diverse realities, and deficits in planning, resources, and communication among the actors involved in the process, whether they are other public agencies or citizenship.

Keywords

Digital Transformation; Municipality; Planning; Resources; Communication

Introducción

Los municipios en Chile son habitualmente reconocidos como la primera cara del Estado. Concebidos en su origen legal como entidades de administración, a sus tradicionales funciones se han ido incorporando una serie de nuevos requerimientos, transformándose en la principal plataforma institucional empleada por el Estado para vincularse con la ciudadanía.

Enmarcada su acción territorialmente en los límites de cada comuna, los 345 municipios del país, que administran 346 comunas, enfrentan desafíos hoy más que en épocas pasadas, que tensionan los límites impuestos por su propia concepción legal. Estos desafíos emergentes, derivados en particular de diversas crisis sociales y sanitarias que

consecutivamente han afectado a nuestras sociedades, han llevado a la incorporación de áreas como medio ambiente, migración, conectividad y gestión de riesgos en el quehacer diario de los municipios.

El aumento progresivo de estas responsabilidades no ha venido acompañado de mayores atribuciones y recursos, a pesar de lo establecido en el Art. 5 de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que indica que cualquier nueva función o tarea que se les asigne deberá contar con el financiamiento respectivo. Esto ha generado con el tiempo una profundización en las diferencias existentes en las administraciones locales ubicadas en los grandes centros urbanos, en general de mayor desarrollo, y aquellas ubicadas en la periferia o en zonas rurales, en general de desarrollo medio y bajo.

En este escenario, la entrada en régimen de la Ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado supone para el mundo municipal la emergencia de un nuevo desafío en relación con las capacidades institucionales y la disponibilidad de recursos, en todas sus dimensiones. Esta discusión no se limita únicamente a las disponibilidades financieras.

El presente estudio tiene como objetivo analizar la situación de los municipios en Chile en el momento de la entrada en vigor de los procesos regulados en la Ley 21.180. Se propone, además, distinguir entre las diversas realidades municipales e identificar materias y aspectos críticos de carácter organizativos, de procesos y recursos.

Antecedentes: naturaleza de los municipios

Considerando la variedad de las tareas que desempeñan, los municipios interactúan con una serie de cuerpos normativos particulares. Sin embargo, el origen legal lo situamos en la Constitución en sus artículos 118 al 122. Complementando lo anterior, la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los reconoce como parte de la administración pública, mientras que su

organización, funciones, atribuciones, patrimonio y régimen de bienes, entre otros aspectos, se encuentran reglados en la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La norma orgánica señala que la administración local de cada comuna o agrupación de comunas reside en una municipalidad, que define como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local.

En cuanto a sus funciones, podemos identificar dos grupos principales. Por un lado, están las funciones privativas, que deben ser ejecutadas directamente por los municipios y no pueden ser traspasadas a otros servicios ni a la ciudadanía en general. Estas funciones incluyen la planificación comunal en diversos ámbitos, la administración presupuestaria, la planificación territorial, el aseo y ornato de la comuna, así como las de aplicar en el territorio las disposiciones en materia de tránsito y transporte público, construcción y urbanización.

Por otro lado, están las funciones compartidas, que cada municipalidad puede desarrollar por sí misma o en colaboración con otras entidades de la administración pública. Estas funciones abarcan materias relacionadas con el desarrollo comunitario, medio ambiente, cultura, deportes, educación, salud, gestión de riesgos, fomento de las actividades productivas, turismo, deporte y recreación, promoción de la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres, prevención social, entre otras.

Un aspecto relevante que considerar es que a partir de la entrada en vigor de la Ley 20.922, los municipios han tenido la posibilidad de modificar sus plantas mediante un proceso de reglado, adecuando sus dotaciones y su estructura orgánica. Sin embargo, esto no necesariamente representa la adecuación a los desafíos del futuro, sino más bien una adaptación a la realidad arrastrada desde 1994-95, época en que se fijaron las plantas de los municipios del país.

Ley 21.180 sobre Transformación Digital del Estado

El mensaje presidencial 063-366, que dio origen a la discusión de la Ley 21.180, se fundamenta en la necesidad de fortalecer el acceso de la ciudadanía a diversos servicios, buscando evolucionar hacia una administración ágil e innovadora, dotada de mayores herramientas. Se destaca que la complejidad radica en la gran cantidad de procesos que se aún se tramitan en papel, lo cual representa una barrera para la transformación digital, aunque en el nivel central se destaca que casi el 50% de los trámites se pueden realizar vía digital. Sin embargo, nada dice respecto de la situación de los municipios del país en esta materia (Congreso Nacional de Chile, 2018).

El objetivo de los gobiernos en la era digital es digitalizar trámites para hacerlos más accesibles a la ciudadanía. Sin embargo, se plantea que esto no es suficiente y que la transformación implica “un cambio cultural y administrativo sustancial, que no se restringe a dar formato electrónico, para la actual tramitación en soporte papel” (Congreso Nacional de Chile, 2018).

Dado que uno de los principales obstáculos para la transformación digital es la gran cantidad de procedimientos que aún se realizan en papel, el proyecto centra su interés en modificar los cuerpos normativos que regulan estos procedimientos, principalmente la Ley 19.880, para que estén concebidos y diseñados en formato electrónico.

En términos generales, el proyecto regla entre otros: a) el establecimiento de procedimientos administrativos electrónicos; b) la emisión electrónica de actos de la administración; c) las comunicaciones electrónicas entre órganos de la administración del Estado; y d) la gestión documental electrónica. En el nuevo escenario planteado por la norma, la tramitación en soporte papel se mantiene como una excepción en casos justificados.

Un aspecto relevante del mensaje es la afirmación que la “transformación digital no es un problema de recursos”, ya que la tecnología

está disponible masivamente y a bajo costo. En cambio, se señala que “es un problema de voluntad y gestión” (Congreso Nacional de Chile, 2018).

Si bien la discusión se centra en lo procedimental, también comienzan a surgir voces que señalan la falta de procesos de soporte y capacitación para todos los funcionarios públicos, en particular en los municipios, donde los procesos de cambio son aún más complejos, según se desprende de las intervenciones en la discusión parlamentaria.

El 11 de noviembre de 2019, se publica en el *Diario Oficial* la Ley 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 con el ahorro de tiempo, costos y calidad de vida de la sociedad entera”.

Además, el 9 de noviembre de 2020 se publica el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), que establece los plazos para instalar los procesos requeridos por la normativa e identifica 3 grupos de instituciones y 6 fases de implementación. Con la misma fecha se dictó el Decreto N°4 de SEGPRES, que reglamenta la forma en que los procedimientos administrativos deben expresarse a través de medios electrónicos.

A las puertas de la entrada en vigencia de la norma, el recién asumido gobierno del presidente Gabriel Boric Font, a dos meses de su instalación el 9 de mayo de 2022, considerando la inminencia del inicio de los procesos normados por la ley y sus reglamentos, ingresa el mensaje 021-370 que da origen a la Ley 21.464 (Congreso Nacional de Chile, 2022). En el mensaje se advierte una serie de aspectos que inciden en las dinámicas de implementación establecidas de manera previa, entre ellos, la alta complejidad al involucrar más de 900 entidades públicas, incluidos los municipios, el limitado plazo de implementación y el insuficiente

conocimiento de las propias administraciones de los procedimientos que desarrollan y que deben adecuar según los requerimientos de la norma.

A nivel de municipios, el mensaje señala, en referencia a los informes de expertos, “el escenario es más precario, ya que no existe levantamiento de información, siendo evidente la necesidad de otorgar mayor plazo para la preparación de las instituciones en la materia” (Congreso Nacional de Chile, 2022).

En otros aspectos, se indica que, aunque la crisis sanitaria aceleró el ritmo de algunos procesos de trámites digitales, la contingencia obligó a destinar gran parte de los esfuerzos en la operación de instrumentos como la clave única y la comisaría virtual, postergando las iniciativas en desarrollo tecnológico necesarias para la implementación de la ley, como el notificador del Estado. Otro factor importante es que el conjunto de normas técnicas requeridas para el proceso de implementación no se había publicado, dificultando aún más el proceso.

Los informes que respaldaron la presentación del proyecto que modifica los procesos reglados por la Ley 21.180 y sus respectivos reglamentos expresan, en conclusión, que “la administración pública chilena no cuenta con las condiciones habilitantes, institucionales, organizativas, de procesos y soluciones tecnológicas para iniciar dicha implementación legal” (Congreso Nacional de Chile, 2022). En relación con las agencias especializadas, el informe señala que no se cuenta con la institucionalidad de gobierno digital con las funciones y atribuciones rectoras que requieren para liderar los procesos.

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Ley 21.464 reconoce los déficits existentes a nivel institucional para enfrentar los desafíos de la transformación digital. Con este cambio de estrategia, además de modificar la normativa, se propone una serie de medidas, como fortalecer la gobernanza de datos, identificar en cada nivel de la administración procedimientos administrativos, fortalecer las medidas de ciberseguridad en los servicios tecnológicos, reforzar las políticas de seguridad de la

información y ciberseguridad, y diseñar una nueva institucionalidad en materia digital que cuente con las capacidades, recursos, funciones y atribuciones necesarios para liderar y apoyar los esfuerzos transformativos de los procesos de transformación digital.

En particular, respecto de los municipios, se considera una propuesta de trabajo, que incorpora a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, con el objetivo de diseñar una estrategia *ad hoc* para acompañar a los municipios en los procesos de implementación de la norma.

El 9 de junio de 2022, se publica en el *Diario Oficial* la Ley 21.464, que introduce específicamente una nueva fase no considerada originalmente, denominada fase de preparación, en la cual cada órgano de la administración debe identificar y describir las etapas de los procedimientos administrativos que desarrolla. Luego de esta fase, continúa la secuencia de las fases de implementación regladas en el referido DFL No. 1 del 2020 de SEGPRES.

La norma establece 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, dispondrá activos y servicios digitales, así como el apoyo técnico necesario” (Congreso Nacional de Chile, 2022).

En resumen, la modificación, además de introducir una fase diagnóstica que estará vigente hasta el año 2023, extiende el periodo de implementación hasta el año 2027 y establece expresamente que en el caso del sector municipal habrá un soporte adicional, no considerado originalmente.

Alcances del concepto de transformación digital

La transformación digital en las administraciones públicas supone un desafío para toda la estructura o red que forma parte del tejido institucional, la cual interactúa entre sí y con la ciudadanía en la

construcción de soluciones a problemas públicos. Este escenario representa una gran oportunidad, pero también presenta diversos riesgos en su implementación (Cerrillo, Galindo, Losa, Martín, Moro & Velasco, 2021: 148-157). Para enfrentarlos, es necesario fortalecer las capacidades tanto en la administración como en los actores que se relacionan con ella, con especial énfasis en la participación de la ciudadanía y la utilización de las herramientas electrónicas y tecnologías (García & Presno, 2022: 237-274).

La transformación digital tiene su origen en la tecnología, pero trasciende su uso, para convertirse en una transformación cultural de la administración pública (Trujillo & Álvarez 2021: 49-67). Es un proceso continuo de adopción de un panorama digital que evoluciona adaptándose a las necesidades del entorno (Teichert, 2019: 1673-1687).

Las tecnologías constituyen un medio para abordar los requerimientos de la ciudadanía (Porrúa, Lafuente, Mosqueira, Roseth, Reyes, Fuenzaliza, Suárez & Salas, 2021: 121-155). La transformación digital promueve cambios en la cultura, forma y relaciones de la organización (Mergel, Edelman, Haug, 2019: 1, 18). Una administración que evoluciona desde su interior, un cambio en la cultura organizativa con liderazgo y colaboración en los distintos niveles de la administración (Curtis, 2019: 322-324) incorpora la relevancia de la gestión del conocimiento como pilar del proceso de transformación digital (Alvarenga, Matos, Godina & Matías, 2020: 1-25).

Esta evolución debe estar presente en su comportamiento externo, en las interacciones con la ciudadanía, estableciendo nuevas dinámicas respecto a las relaciones con los actores que la rodean (Liva, Codagnone, Misuraca, Geineikyte & Barcevicus, 2020: 502-509). Se trata de construir servicios centrados en las personas a partir del uso de las herramientas tecnológicas (Cerrillo, Galindo, Losa, Martín, Moro & Velasco, 2021: 148-157). Cumplir este objetivo, según Muñoz (2019), significa establecer un proceso gradual y continuo, generando capacidades para mejorar los servicios públicos (Huamán & Medina, 2022: 93-105) y para fortalecer la

participación ciudadana (De la Selva, 2020: 81-105), a la vez que se profundiza la democracia (Aguirre, 2021: 1-23).

Muñoz, Morillas & Núñez (2019: 439-463) delimitan algunos elementos al señalar que es imprescindible el compromiso y respaldo de la alta dirección, otorgándole un rol central a la cultura organizacional, reconociéndola como un posible obstáculo. En la misma línea, Santiso & Ortiz de Artiñano (2020) plantean que las estructuras y culturas organizacionales que desincentivan la innovación y creatividad constituyen una barrera de entrada al proceso (Huamán & Medina, 2022: 93-105). Mejía (2020) complementa con un elemento fundamental, la presencia de recurso humano idóneo, requiriéndose instrumentos de planificación adecuados para su gestión (Huamán & Medina, 2022: 93-105).

Todo lo anterior se ve reforzado por Jiménez (2019: 93-177), que plantea una serie de factores que inciden en la implementación de la transformación digital en las administraciones públicas. Entre ellos, identifica como central, el conjunto de elementos organizativos que influyen en este proceso de cambio, por lo que se debe considerar las prioridades organizativas, que incluyen 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 Santiso & Ortiz de Artiñano (2020) existen múltiples barreras para transformar digitalmente la administración pública, entre ellas, los presupuestos limitados (Huamán & Medina, 2022: 93-105). En este aspecto, Cerrillo, Galindo, Losa, Martín, Moro & Velasco (2021: 148-157) señalan: “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”.

En el ámbito de la coordinación intersectorial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2020), para el caso de Chile, en sus recomendaciones ha destacado como elementos centrales la necesidad de apertura y compromiso, enfatizando, además, la necesaria cooperación entre agencias públicas, destacando conceptos como coordinación, liderazgo y compromiso político.

Salvador, Llanes & Suárez (2020: 590-602) plantean tres ejes para la transformación digital y tres factores por cada uno de ellos: a) Procesos: en los 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.

El planteamiento de los autores mencionados previamente nos presenta la complejidad de los procesos de transformación digital, considerando la multiplicidad de factores que deben converger para instalar, facilitar, promover el proceso, generando un impacto positivo. Esto supone fortalecer la planificación, la cultura organizacional, la disponibilidad de recursos y la comunicación con el entorno, tanto ciudadano como institucional.

Metodología

La presente investigación tiene por objetivo analizar la situación de los municipios en Chile al momento de la entrada en vigor de los procesos reglados en la Ley 21.180, sus reglamentos y modificaciones, en aspectos organizativos, de procesos y recursos, se propone distinguir entre las diversas realidades municipales e identificar materias y aspectos críticos.

El levantamiento de información se realizó entre los meses de marzo y septiembre del año 2022, centrado en las 345 municipalidades, que administran las 346 comunas que existen a nivel nacional, utilizando los mecanismos de transparencia pasiva, haciendo uso del derecho de acceso

a la información pública, reglados por la Ley 20.285. Un primer análisis de los datos se generó con la información obtenida entre los meses de marzo a junio de 2022, centrado en 85 municipalidades con los cuales se elaboró el informe denominado “Transformación Digital en la Administración Local: Desafíos de la Ley 21.180” (Umaña, 2022).

Para construir el análisis, se agruparán los municipios a partir de las tipologías comunales, contenidas en la resolución 178 de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2015), que reglamenta el procedimiento de distribución de los recursos del fondo de incentivo al mejoramiento de la gestión municipal, considerando las variables tanto territoriales como socioeconómicas y demográficas, que inciden en las condiciones en que cada municipio debe ejecutar sus funciones (Congreso Nacional de Chile, 2015).

Estos grupos son: Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo. Grupo 2: Comunas mayores, con desarrollo medio. Grupo 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio. Grupo 4: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio. Grupo 5: Comunas semiurbanas y rurales con bajo desarrollo.

Se ha consultado respecto de las medidas adoptadas en el marco de la entrada en vigor de la norma en ámbitos relacionados con la transformación digital. A la fecha de cierre, se cuenta con un 83% de respuestas (286 municipios de los que se presentan resultados). El restante 17% se encuentra en trámite de consulta, prórroga, pendiente de respuesta o en preparación de amparo. Si analizamos por separado, agrupando por cada tipología, el tipo 1 cuenta con 76.5% de respuestas (36 municipios), el tipo 2 un 86.4% (32 municipios), el tipo 3 un 92,8% (52 municipios), el 4 un 90.6% (87 municipios) y el tipo 5 un 72.4% (79 municipios).

Las materias comprendidas en el instrumento consideran los siguientes aspectos:

- Planificación, buscando identificar la existencia de algún plan, programa o instrucciones que orienten, regulen y organicen el quehacer municipal en la materia.
- Estructura organizacional y coordinación interna, entendiendo 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 21.180, sus reglamentos y modificaciones.
- Recursos financieros, físicos y tecnológicos disponibles.
- Dotación de personal y capacitaciones.
- Procesos de difusión interna respecto de la entrada en régimen de la Ley 21.180, así como instancias de difusión dirigidas a la ciudadanía.
- 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.

Resultados y discusión

Del análisis de los respectivos mensajes presidenciales que dieron origen a la Ley 21.180 y sus reglamentos, y la Ley 21.464, nos encontramos con dos momentos. Por una parte, el primer mensaje indica que se requiere “un cambio cultural y administrativo sustancial, que no se restringe a dar formato electrónico, para la actual tramitación en soporte papel”. Por otro lado, señala que la “transformación digital no es un problema de recursos”, “es un problema de voluntad y gestión” (Congreso Nacional de Chile, 2018).

En un segundo momento, y a punto de entrar en vigor de los procesos de transformación digital regidos por la Ley 21.180, del mensaje origen de la Ley 21.464 se desprende que la administración no presenta las condiciones necesarias, tanto institucionales, organizacionales como

tecnológicas, para enfrentar los desafíos de la transformación digital. Se identifica, además, ausencia o debilidad institucional en las agencias especializadas que deben liderar los diversos aspectos relacionados con la implementación.

De acuerdo con varios autores, se infiere la complejidad de los procesos de transformación digital ya que requieren la convergencia de múltiples factores. Siguiendo lo indicado por Salvador, Llanes & Suárez (2020: 590-602), se evidencia la relevancia, entre otros, de los procesos de planificación de las políticas, procedimientos y reingeniería de la institución. En relación a esto, los resultados indican que, salvo los municipios de la tipología 1, que en un 33,3% de los casos cuentan con algún instrumento, las restantes 4 tipologías reconocen la existencia de alguna herramienta en bajos porcentajes: el 6.3% de la tipología 4 y 5, un 15.4% en la tipología 3 y 9.2% en la tipología 4.

Otros autores otorgan una importante relevancia a factores organizacionales, relacionados con el temor al cambio y la gestión del recurso humano. La cultura organizacional, en palabras de Muñoz, Morillas & Núñez (2019: 439-463), también puede ser un freno a este proceso. En cuanto a los factores organizacionales, identificamos factores culturales, recurso humano, así como la estructura orgánica de la institución, instancias de colaboración y gestión del trabajo.

Los resultados indican en relación con la estructura, que en un 75.9% de los municipios de la tipología 4 y un 74.7% de la tipología 5, no existe unidad responsable. Luego, el 36.1% de la tipología 1 cuenta con alguna unidad, seguido por los municipios tipología 2 con un 25%.

Muñoz, Morillas & Núñez (2019: 439-463) y Curtis (2019: 322-324) enfatizan en la colaboración interadministrativa y liderazgo de la alta dirección en la gestión del proceso. En este aspecto, existe un déficit general, ya que solo el 50% de los municipios de la tipología 1 reconoce la existencia de instancias de coordinación. Ninguna de las cuatro tipologías restantes supera el 45%, siendo la tipología 5 la que tiene el indicador más

bajo con un 51.7% de casos que reconoce la ausencia de instancias de coordinación.

A diferencia de lo planteado en el mensaje origen de la Ley 21.180, autores como Santiso & Ortiz de Artiñano (2020) identifican como barrera los presupuestos limitados (Huamán & Medina, 2022: 93-105), lo que se encuentra en línea con lo señalado por Cerrillo, Galindo, Losa, Martín, Moro & Velasco (2021: 148-157) respecto de los costos de la modernización de la administración, con la incorporación de tecnologías. En esta materia, el 84,8% de los municipios correspondientes a la tipología 5 señala no disponer de los recursos financieros, mientras un 10.1% responde afirmativamente, el restante 5.1% no responde.

Nuevamente, en la tipología 1 la situación es distinta, ya que el 44.1% indica disponer de recursos financieros. Las tipologías 2, 3 y 4 presentan altos niveles de respuestas negativas, más cercanos a los municipios de menor desarrollo: el 83.1% en la tipología 4, el 77.1% en la tipología 3 y el 71.9% en la tipología 2.

En materia de infraestructura, expresada en recursos físicos y tecnológicos disponibles, agrupando las respuestas, el 27.8% de los municipios de la tipología 5 responden disponer de los recursos, mientras que el 27.7% en la tipología 4. Los municipios tipología 1 y 3 obtienen la mayor cantidad de respuestas positivas con un 58.8% y un 52.1% respectivamente.

Huamán (2022: 93-105) y Mejía (2020) destacan la importancia del recurso humano, y otros hacen referencia al proceso de gestión del conocimiento en las organizaciones (Alvarenga, Matos, Godina & Matías, 2020: 1-25). En áreas relacionadas con la preparación, motivación e involucramiento del recurso humano, los resultados muestran que, en el ámbito de las capacitaciones al equipo municipal, un 86.1% de los municipios tipología 5 no ha desarrollado actividades en esta área, lo cual se repite en la tipología 4. Los mejores resultados se presentan en la tipología 1 con un 44.4%, distante del 25% obtenido por la tipología 2 y 3.

En relación con la disponibilidad de recursos humanos para abordar los requerimientos del proceso de transformación, aquellos de tipología 4 indican en un 65.1% de los casos no disponer de ellos, mientras que los municipios de tipología 5 siguen esta tendencia en un 65.8%. Aquellos de mayor desarrollo, que conforman la tipología 1, disponen en un 58.3% de los casos el recurso humano que estiman necesario.

Considerado un aspecto crítico en la gestión institucional, las instancias de comunicación y difusión interna se presentan con menor intensidad en los municipios tipología 5, ya que en un 11.4% señala haber implementado algún mecanismo. Los resultados más altos los obtienen los municipios tipología 1 con un 38.9%, seguidos de cerca por la tipología 2 con un 37.5%.

En materia de comunicación y difusión orientada a la ciudadanía, se evidencia un déficit en todas las tipologías. El resultado más alto, indicativo de la presencia de alguna actividad o iniciativa, lo presentan los municipios tipología 1 con un 11.1%. En el resto de las tipologías, en un promedio superior al 85% de los casos no se ha desarrollado ninguna instancia de difusión o comunicación del proceso hacia el entorno.

Otro aspecto fundamental que considerar, según OCDE (2020), son los procesos de cooperación desde agencias estatales especializadas. En materia de soporte, coordinación o asesoramiento, el 56.9% de los municipios de mayor tamaño, indica no haber recibido retroalimentación desde las agencias especializadas; el menor resultado lo obtienen los municipios tipología 4 con un 77%. Por otro lado, el 72.2% de los municipios de la tipología 5 indica no haber recibido soporte en la instalación.

Lo anterior se contrapone a la relevancia que los municipios otorgan de manera transversal al involucramiento y presencia de las agencias especializadas. Un promedio de 83% de los municipios que respondieron la encuesta señalan 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.

Conclusiones

Uno de los motivos para modificar la norma sobre Transformación Digital del Estado es la complejidad de articular más de 900 organismos públicos, incluidos los municipios, que corresponden a 345 instituciones, es decir, el 38.3% del total de las indicadas organizaciones en el referido mensaje origen de la Ley 21.464. Por lo tanto, la forma en que los municipios logren desempeñarse tendrá un efecto en el resultado del proceso.

El análisis evidencia que las administraciones locales no presentan las condiciones óptimas para implementar los procesos regulados en la Ley 21.180. No se han adoptado medidas previas suficientes para el cumplimiento de los requerimientos normativos y preparar las condiciones organizacionales, de procesos y recursos, para enfrentar el nuevo escenario.

Se observan además diversas realidades municipales, con claras diferencias según la tipología de municipios. Mientras que los municipios tipología 1 presentan un mayor avance, los de tipología 5 presentan un alto nivel de retraso. Con notorias diferencias en algunas materias, en aspectos relacionados con la disponibilidad de recursos en sus diversas dimensiones, lo que constituye una barrera.

De igual manera, se identifican déficits transversales a todas las tipologías, que se presentan como aspectos críticos en los ámbitos de la planificación de los procesos, coordinación, capacitación, difusión a los equipos municipales y comunicación dirigida a la ciudadanía, así como las relaciones intersectoriales y el soporte de las agencias gubernamentales especialistas.

La compleja implementación de la transformación digital involucra factores y actores que deben interactuar para lograr procesos de cambio que la administración local necesita para enfrentar estos desafíos. Esto no es posible si no se llevan a cabo previamente procesos de adecuación de instrumentos de planificación, estructuras orgánicas, capacitación del recurso humano, fortalecimiento y disponibilidad de recursos en las

agencias públicas especializadas. Además, es fundamental mejorar la comunicación tanto interna en la administración como hacia la ciudadanía, aspecto ausente o escasamente observado.

En este escenario, el desafío del Estado debe orientarse al fortalecimiento de la institucionalidad pública en la materia, mejorar la comunicación en las agencias especializadas y los municipios, y aumentar la disponibilidad de los recursos en sus diversas dimensiones. Por su parte, las administraciones locales deben adaptar sus instrumentos de planificación y gestión para enfrentar estos nuevos desafíos, modificando sus estructuras internas, capacitando a su personal y mejorando la comunicación con los equipos municipales e involucrando a la ciudadanía en el proceso de construcción e instalación de la transformación digital.

Referencias

- Aguirre, Jorge. 2021. “Los desafíos de la transformación digital de la democracia”. *Revista de Pensament i Anàlisi*, 2(26), 1-23.
- Alvarenga, Ana, Matos, Florinda, Godina, Radu & Matías, Joao. 2020. “Digital Transformation and Knowledge Management in the Public Sector”. *Sustainability*, 12(13), 5391.
- Cañe, Renate. 2021. “Development of Smart Villages as a Factor for Rural Digital Transformation. Environment Technology”. *Resources*, 1, 43-49.
- CEPAL. 2021. Datos y hechos sobre la transformación digital. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46766-datos-hechos-la-transformacion-digital-informe-principales-indicadores-adopcion>
- Cerrillo, Agustí, Galindo, Ramón, Losa, Virginia, Martín, Isaac, Moro, María & Velasco, Clara. 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 19880 Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=210676yidParte=8512586yidVersion=Diferido>

- Congreso Nacional de Chile. 2018. Historia de la Ley 21.180. Recuperado el agosto de 2022, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. En <https://www.bcn.cl/historiadelaLey/historia-de-la-ley/vista-expandida/7698/>
- Congreso Nacional de Chile. 2019. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de Ley 21180 Transformación digital del Estado. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1138479yidParte=10067375yidVersion=2222-02-02>
- 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 No. 21.180 sobre Transformación digital del Estado. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1169585>
- 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 No. 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 gradualidad para la aplicación de la misma ley, a los órganos de la administración del estado que indica y las materias que les resultan aplicables. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1157806>
- 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. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177223>
- Congreso Nacional de Chile. 2006. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Obtenido de DFL 1 Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley No. 18.695, Orgánica constitucional de municipalidades. En <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>
- Curtis, Stephen. 2019. "Digital transformation-the silver bullet to public service improvement?". *Public Money and Management*, 39(5), 322-324.
- De la Selva, Alva. 2020. "Escenarios y desafíos de la ciudadanía digital en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (238), 81-105.
- García, Patricia, y Presno, Miguel. 2022. "Democracia Local y tecnología Blockchain". En González Díaz, Gustavo. 2022. *Blockchain y Gobiernos locales*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Huamán, Pepe & Medina, Cristian, 2022. "Transformación digital en la administración pública: desafíos para una gobernanza activa en el Perú".

Comuni@cción: Revista de Investigación en Comunicación y Desarrollo, 2(13), 93-105.

- Jiménez, Sergio. 2019. *Transformación Digital para Administraciones Públicas, Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Liva, Giovanni; Codagnone, Cristiano; Misuraca, Gianluca; Gineikyte, Vaida & Barcevičius, Egidijus. 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.
- Mejía, María. 2020. "¿Realmente quiere lograr la transformación digital el sector público? ¡Invierta en talento!". En: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1560>
- Mergel, Ines, Edelman, Noella & Haug, Nathalie. 2019. "Defining digital transformation: Results from expert interviews". *Government Information Quarterly*.
- OCDE. 2020. Recomendaciones de la OCDE para la Transformación Digital en Chile, en: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/modernizacion.hacienda.cl/files/seminarios/20200625%20Barbara%201.en.es.pdf>
- Porrúa, Miguel, Lafuente, Mariano, Mosqueira, Edgardo, Roseth, Benjamín, Reyes, Ángela, Fuenzalida, Javier, Suárez, Francisco & Salas, Rodrigo. 2021. *Transformación Digital y Empleo Público*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo. En: <https://publications.iadb.org/es/transformacion-digital-y-empleo-publico-el-futuro-del-trabajo-del-gobierno>
- Salvador, Yudith, Llanes, Mariluz & Suárez, Miguel. 2020. "Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales". *Avances*, 590-602.
- Muñoz, Daniel, Morillas, Sebastián & Núñez, Marian. 2019. "La cultura corporativa: Claves de la palanca para la verdadera transformación digital". *Prisma Social*, (25), 439-463.
- SUBDERE. 2015. Portal virtual de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. En: http://www.sinim.gov.cl/desarrollo_local/figem/archivos/REGLAMENTO178_FIGEM.pdf

- Teichert, Roman. 2019. "Digital Transformation Maturity: A Systematic Review of Literature". *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 1673-1687.
- Trujillo, Fernando & Álvarez, David. 2021. "Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos?". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. 49-67.
- Umaña, Carlos. 2022. Transformación digital en la administración local: desafíos de la Ley 21.180. *Gobierno y Administración Pública*, (3), 111-125.