

CUATRO BASES ESTRATÉGICAS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL ESTADO

Quatro bases estratégicas para a transformação digital do Estado

Rodolfo Herrera Bravo¹

RESUMEN

La transformación digital del Estado responde a una necesidad de nuevo relacionamiento de éste con la ciudadanía. Sin embargo, no se limita a la automatización de procesos y procedimientos administrativos, sino que debe ir a la par con acciones que le ofrecen a la nueva gestión pública, mayor profundidad, sostenibilidad y deferencia hacia las personas. Este artículo reflexiona sobre cuatro de esas bases estratégicas, complementarias de la ciberseguridad, la privacidad por diseño y la inteligencia artificial, a saber: el reconocimiento de un derecho fundamental de acceso a servicios públicos de calidad, una política pública de identificación digital, comunicaciones electrónicas en lenguaje claro y, por supuesto, la gestión documental electrónica.

Palabras clave: Transformación digital; Acceso universal; Procedimientos electrónicos; Lenguaje claro; Identificación digital

RESUMO

A transformação digital do Estado responde à necessidade de um novo relacionamento entre o Estado e a cidadania. No entanto, não se limita à automatização de processos e procedimentos administrativos, devendo caminhar lado a lado com ações que ofereçam à nova gestão pública maior profundidade, sustentabilidade e consideração pelas pessoas. Este artigo reflete sobre quatro dessas bases estratégicas, complementares à cibersegurança, à privacidade desde a concepção (privacy by design) e à inteligência artificial, a saber: o reconhecimento de um direito fundamental de acesso a serviços públicos de qualidade; uma política pública de identificação digital; comunicações eletrônicas em linguagem clara; e, claro, a gestão documental eletrônica.

Palavras-chave: Transformação digital; Acesso universal; Procedimentos eletrônicos; Linguagem clara; Identificação digital.

¹ Master en Derecho e Informática, Universidad Complutense de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo y Derecho de las Tecnologías, Universidad de las Artes, Ciencias y Comunicación - UNIACC

SUMARIO

1. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL COMO UNA REINVENCIÓN GUBERNAMENTAL. 2. LAS 4 BASES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS. 2.1. ACCESO UNIVERSAL A SERVICIOS DIGITALES DE CALIDAD COMO DERECHO FUNDAMENTAL. 2.2. GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA. 2.3. COMUNICACIÓN ELECTRÓNICA CON LENGUAJE CLARO. 2.4. POLÍTICA PÚBLICA DE IDENTIFICACIÓN DIGITAL. 3. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA

1 LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL COMO UNA REINVENCIÓN GUBERNAMENTAL

Las sociedades modernas van alternando periódicamente nuevas hegemonías en la toma de decisiones públicas. Hay coaliciones políticas que se fragmentan, fusionan, nacen y desaparecen cada cierto tiempo; grupos empresariales con alto poder económico e influencia política; o movimientos sociales representativos, como los grupos feministas, contra la violencia de género o los que luchan por la calidad de la educación o la reforma de las pensiones, por mencionar algunos. Incluso, aparecen nuevos actores en el quehacer público, normalmente bajo la figura de liderazgos alternativos extremos y sin compromiso democrático.

Sin embargo, en cualquier caso, en una democracia real, los ciudadanos no son súbditos que simplemente acatan cualquier decisión que les afecte, sino que aspiran a tener cierta injerencia en ella. El ciudadano se reconoce a sí mismo como un actor relevante y no un mero espectador. De hecho, cobran fuerza los movimientos ciudadanos que se resisten a tolerar abusos de quienes, trastocando su calidad de servidores públicos, justifican con su desidia las tardanzas, contradicciones y errores en sus cometidos.

En ese escenario, la sociedad civil es una legítima contradictora de los órganos estatales, especialmente en aquellos temas, actividades o sectores en donde está altamente cualificada para intervenir en procesos de toma de decisión sobre asuntos públicos. Solo por mencionar algunos ejemplos, pienso en organizaciones comunitarias y profesionales dedi-

cadadas a materias científicas, tecnológicas, medioambientales, sanitarias, culturales o de integración de minorías. Desde esa acera, la sociedad civil, potenciada a través de los medios de comunicación formales e informales, está en posición de exigir periódicamente rendición de cuentas a sus autoridades².

A su vez, en la acera de enfrente, la situación del Estado también ha cambiado, ya que es evidente que el aparato gubernamental y administrativo no es infalible y acusa debilidades. Por ejemplo, la desigualdad social de un país, en sus distintas manifestaciones -sean brechas de género, salariales, tecnológicas o de acceso a oportunidades, por mencionar algunas-, se puede ver agudizada al tratar de materializar derechos sociales, económicos y culturales, con respuestas provenientes desde la tecnocracia, incapaz de comprender las demandas de la población. Además, no siempre los órganos administrativos tienen la capacidad para lograr resultados con la misma efectividad que ciertos grupos que se generan en el sector privado. Basta pensar en la frecuente comparación entre servicios de salud y educación que prestan paralelamente tanto entes públicos como privados, donde generalmente se prefiere a estos últimos en términos de calidad y satisfacción, a pesar de las dificultades económicas de la mayoría de la población para acceder a ellos.

En este contexto, la gestión administrativa se encuentra particularmente expuesta ante la opinión pública, más aún en un paradigma de transparencia que, en el caso chileno, fue establecido constitucionalmente como base de la institucionalidad, desde 2005. Como resultado de ello, si los ritmos cansinos y torpes de algunos organismos estatales quedan en evidencia, ahora resultan insostenibles e injustificables, sin que valgan, por ejemplo, excusas basadas solo en la insuficiencia de recursos, máxime si consideramos el imperativo de equidad al que creo debe aspirar la función pública para satisfacer efectivamente las necesidades colectivas de la comunidad.

² Véase ATTILI, Antonella, “Ciudadanía, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos”, en: **Revista de Estudios Políticos** (Nueva época) N°126, octubre-diciembre, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, pp.144-148.

El principio de transparencia de la función pública fuerza el cambio de la gestión administrativa, no solo gracias al reconocimiento de un derecho fundamental de acceso para conocer información pública, sino también desde una dimensión de control, de integridad pública y de modernización. Es decir, la transparencia actúa como un factor determinante para transformar la gestión del Estado, especialmente de cara a la ciudadanía.

Gracias a la transparencia es posible visualizar entropías en la gestión, optimizar los procedimientos administrativos y abrirlos hacia la comunidad. En esa línea, constantemente surgen diversas propuestas para implantar modelos de gestión que brinden mayor eficiencia al Estado, un mejor uso de los recursos, mayor apoyo tecnológico, el logro eficaz de las metas administrativas y, por supuesto, el término de la opacidad estatal. A modo de ejemplo, una de esas miradas viene desde la corriente de *new public management*³, que busca solucionar los vicios que erosionan la gestión pública, a través de estandarizar las Administraciones Públicas bajo un mismo esquema de organización y funcionamiento. Con ello se aspira a desplazar la burocracia -en sus acepciones negativas⁴-

³ Las ideas generales de esta corriente se reiteran en sub-modelos que enfatizan ciertos aspectos, pero que, en definitiva, coinciden en buscar las respuestas en la experiencia empresarial. A modo de ejemplo, existe un Modelo OCDE que orienta una propuesta hacia el ciudadano-cliente, con miras al crecimiento de la economía de mercado para financiar las prestaciones que aquél requiere; otro modelo, denominado Post-burocrático, propone transitar desde el interés público a los resultados que ven los clientes, pasar de la eficiencia a la calidad y el valor, del control a la adhesión a las normas, de la imposición de responsabilidad a la *accountability*, sin quedarse en reglas y procedimientos; y una visión de Gobierno Empresarial que, no obstante reconocer diferencias entre las instituciones públicas y las empresas privadas incluso en cuanto a los fines perseguidos por unas y otras, aspira a nuevos estilos administrativos descentralizados e innovadores, flexibles y adaptables. En esta oportunidad no desarrollaré mi opinión crítica sobre tales postulados, simplemente adelanto la improcedencia de trasplantar modelos empresariales privados a realidades públicas, dado que éstas responden a mayores restricciones legales, sujeción a garantías de procedimiento y porque aspiran a finalidades distintas, todo lo cual exige, a mi juicio, modelos *ad hoc*.

⁴ El Diccionario de la Lengua Española da cuatro acepciones a la palabra “burocracia”: 1. Organización regulada por normas que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios; 2. Conjunto de los servidores públicos; 3. Influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos; y 4. Administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas. En este caso, aludo a las acepciones 3 y 4 al referirme a ella y a sus adjetivos.

asumiendo rasgos más flexibles, competitivos y más apartados del contacto con la política.⁵

Este modelo ha sido asociado a una necesidad de “reinventar” los gobiernos -parafraseando la obra de Osborne y Gaebler, sobre este tema-, en el entendido de que las sociedades civilizadas no pueden funcionar eficazmente sin un gobierno que también lo haga.⁶ Hay un reconocimiento de que la confianza en el aparato estatal, sobre todo asociado a la gestión de las autoridades que estén de turno, se encuentra fuertemente erosionada, producto de las parálisis burocráticas que inmovilizan a la sociedad civil. Por esa razón, esta corriente propone quitar poder a esas burocracias y entregárselo a la comunidad, cambiando el debate sobre el tamaño del Estado por uno referido a la calidad y cercanía de sus servicios⁷.

Sin embargo, cuando surgieron estos nuevos discursos en la década de los noventa, inmediatamente se advirtió que trataban de hacerse cargo de viejos problemas⁸ que, con justa razón, podían imputarse, en parte, a la pasividad demostrada por las administraciones públicas burocráticas. Acá me refiero a esa inacción que se ha arrastrado hasta nuestros días en distintos países del orbe, frente a las crisis de gobernabilidad, las desigualdades sociales y económicas, las críticas a los sistemas de representación, la falta de respuestas oportunas de parte de las autoridades, la resistencia

⁵ Véase Guerrero, Omar, “Nuevos Modelos de Gestión Pública”, [en línea] en: **Revista Digital Universitaria**, Vol.2, N°3, 2001. UNAM, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>, [Consultado el 31/10/25].

⁶ Véase Osborne, David, y Gaebler, Ted, **La Reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público**. Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.

⁷ La tesis de *reinventing government* agrega que el gobierno debe centrarse en dirigir y organizar más que en hacer cosas, orientando su gestión a los resultados y no a un formalismo burocrático, y en el que la inspiración sea la necesidad del cliente. Sin embargo, no siempre ha tenido una feliz traducción fuera de Estados Unidos, gracias a intérpretes que transformaron los postulados en argumentos dirigidos principalmente a cuestionar el tamaño estatal sólo a fuerza de privatizaciones, alejándose del real espíritu de la obra.

⁸ Véase a Santana, Leonardo, y Negrón, Mario, “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas”, [en línea], en: **Revista del CLAD Reforma y Democracia** N°6, julio 1996, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027700.pdf>, [Consultado el 21/12/19].

recalcitrante a los cambios y, por supuesto, al velo de secretismo sobre la información pública o, por el contrario, el exceso de celo en su cuidado.

Frente a los vicios y errores que la transparencia deja al descubierto y que deben ser desterrados o corregidos, cobra sentido la idea de un modelo de gestión apoyado en algún instrumento con potencial transformador. En este punto, por ejemplo, Holmes reconoce que dicha herramienta -no mencionada en la obra de Osborne y Gaebler-, es tecnológica y, específicamente, la encuentra en Internet⁹, en cuanto red digital mundial que permite reducir esperas excesivas, simplificar trámites, impulsar políticas públicas, cambiar la apatía de la comunidad frente al Estado y comunicar mejor las decisiones de las autoridades.

Coincido con Holmes, aunque ahora debemos agregar la utilización de herramientas de inteligencia artificial, por el protagonismo que se le está dando a nivel mundial y su capacidad de transformación disruptiva en la forma en que tomamos decisiones en todo nivel, lo que la posiciona como una poderosa tecnología para acelerar la innovación en el Estado.

Por supuesto, Internet y la inteligencia artificial son solo herramientas, eso sí, con enorme potencial transformador, pero que no bastan por sí solas. Sería tan absurdo como pensar que, solo por regalar notebook a los escolares mejorará la calidad de la educación y aprenderán más y mejor, sin un trabajo de fondo. Por ello, para transformar digitalmente al Estado, las herramientas tecnológicas necesitan ser utilizadas éticamente y en un contexto sólidamente democrático. Sobre esto último, en democracias meramente formales, donde la corrupción es alta y el control es débil, el uso de Internet y de la inteligencia artificial podría derivar en instrumentos de manipulación, de discriminación por sesgos o donde se admita solo bajo escenarios favorables para los gobiernos de turno. Sería ingenuo esperar que, gracias a sus virtudes, la tecnología transformará

⁹ En esa línea el periodista Douglas Holmes señala que la reinención del Estado requiere “[...] en gran medida un instrumentador [sic]. Algo que estimule el trabajo en equipo y la compartición [sic] de la información [...]. Algo que sea útil para los negocios. Algo que sea relevante para la vida cotidiana de los ciudadanos y que satisfaga sus necesidades y sus circunstancias personales. Algo como Internet”. HOLMES, Douglas, **E-gob Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno**, México, Mc Graw Hill Interamericana Editores, 2001, p.2.

por arte de magia a los gobiernos totalitarios y corruptos, en democráticos e íntegros. En realidad, la gestión electrónica de un tirano no es sino la codificación digital de los abusos que comete en el mundo físico.

Sin perjuicio de lo anterior, considero que lo más riesgoso es el “lobo con piel de oveja”, es decir, ese gobierno elegido democráticamente, que se desenvuelve en un Estado de Derecho, aparentemente con instituciones que deberían ejercer controles cruzados a la arbitrariedad, pero en donde se normaliza que las autoridades excedan sus atribuciones. Ese espacio resulta perfecto para que las dictaduras germinen, ejerzan control tecnológico de la disidencia y manipulen la información para conculcar libertades de la ciudadanía, normalmente “justificadas” bajo el discurso del miedo y la seguridad, es decir, de esas mismas personas a quien supuestamente representa. Por eso reitero la idea de que el uso de Internet y de inteligencia artificial por parte del Estado, sólo es beneficioso si se realiza dentro de democracias sólidas.

Por lo tanto, cualquier diseño dirigido a transformar digitalmente al Estado no solo debe apuntar a la automatización, sino también necesita ciertas bases estratégicas que le den sostenibilidad, mayor eficacia y profundidad a los cambios. En tal sentido, a continuación, voy a presentar cuatro temáticas que considero claves para esos objetivos, seleccionadas a partir de mi experiencia de más de veinte años participando en proyectos de gobierno electrónico y transformación digital en Chile. Por supuesto, no pretenden ser los únicos, pero sí pueden resultar útiles para orientar proyectos de cara a la ciudadanía.

2 LAS 4 BASES ESTRATÉGICAS PROPUESTAS

2.1 Acceso universal a servicios digitales de calidad como derecho fundamental

Como primera base para una estrategia de transformación digital del Estado considero importante el reconocimiento de un derecho fundamental de acceso universal a servicios digitales de calidad. Me parece

una condición de dignidad lógica si el Estado ahora pasa a realizar sus comunicaciones y servicios fundamentalmente en medios digitales. Es algo similar a la alfabetización impulsada desde el derecho a la educación, ya que ahora se requerirá que las personas tengan a disposición la tecnología necesaria para solicitar, recibir y consumir esos nuevos servicios. Sin embargo, la estrategia no se debe limitar solo a la infraestructura, la masificación de puntos de conexión, la velocidad y capacidad del canal de comunicación y la cantidad de dispositivos en manos de la comunidad. Es necesario apuntar también a una condición mayor.

Si la población no es capaz de reclamar por el respeto de un derecho de acceso a servicios digitales, no excluyente y con garantías básicas, podría ocurrir una paradoja en donde la transformación estatal, motivada por acercarse de mejor manera a la ciudadanía, termine aumentando las brechas actuales y ocasionando tratos discriminatorios hacia las personas, basados en condiciones económicas, etarias, de género, de educación, de localización geográfica, entre otras. Por lo tanto, lo considero como un derecho que crea condiciones para el normal desenvolvimiento de todas las personas en una sociedad moderna, en donde el Estado que se transforma digitalmente no pierde de vista su fin objetivo de promover el bien común.

En la transformación digital del Estado, el acceso a contenidos y servicios digitales es el arquitrabe que une a los entes públicos con la ciudadanía. Por esa razón, junto con las políticas y proyectos orientados a extender la cobertura, rapidez y masificación de las herramientas técnicas que lo hacen posible, el acceso a una Internet de calidad apropiada podría asegurarse a partir del reconocimiento explícito de este nuevo derecho fundamental.

Si se contara con un reconocimiento constitucional expreso de un derecho de acceso universal a servicios digitales de calidad -para no limitarlo solo a la red Internet-, todas las personas podrían exigir su respeto, en los términos de progresividad que correspondan. Ello permitiría demandar el cumplimiento de ciertos requisitos técnicos mínimos de calidad, preestablecidos por vía legal, reglamentaria o contractual, tanto

frente a los particulares involucrados, como las empresas de telecomunicaciones y los proveedores de acceso a Internet, como también de cara al Estado, en especial, uno que se transforma digitalmente. De este modo, si la ciudadanía no pudiera conectarse a las plataformas del Estado por incompatibilidad de sus dispositivos o por mal servicio de sus proveedores de acceso privados, o si recibiera un servicio de menor calidad que el presencial y en papel debido a problemas de velocidad de conexión o bloqueo de contenidos, o por discriminación a tipos de usuario o de zonas geográficas, sus reclamos ya no serían solo lamentos al vacío, sino pretensiones legítimas justiciables.

Moralmente resulta de toda justicia que cualquier persona, independiente de su condición y circunstancias, pueda acceder a las herramientas que hoy permiten participar y beneficiarse del progreso tecnológico. Bajo las nuevas formas de relacionamiento en la sociedad actual, basada en gran medida, en la participación en entornos virtuales, toda persona debería poder desarrollar su personalidad en ellos. Por tanto, existe una pretensión moral que se justifica sobre rasgos de la dignidad humana y, por ende, es de carácter universal. Ahora es necesario positivarla constitucionalmente para darle eficacia a su finalidad y, de este modo, contar con un contenido exigible ante los demás, cuya materialización y garantía se desarrollaría progresivamente.

2.2 Gestión documental electrónica

La segunda base estratégica corresponde a la automatización del quehacer administrativo y la gestión de sus documentos íntegramente en soporte electrónico. Se trata de un esfuerzo importante que implica revisar con profundidad los procedimientos administrativos y los actos que aquéllos generan, con el objeto de reemplazar el papel y la presencialidad por los formatos digitales y la actuación a distancia.

Lo anterior supone que las actuaciones del Estado se realicen únicamente por medios electrónicos (salvo contadas excepciones), no sólo respecto del documento o acto administrativo resultante (por ejemplo,

decretos, resoluciones, dictámenes, certificados u oficios electrónicos), sino también el procedimiento como tal, soportado en un expediente electrónico desde un inicio hasta su total tramitación. Ello implica habilitar la interoperabilidad entre sistemas de distintos órganos públicos, para que se compartan datos pertinentes para sustanciar un procedimiento o un trámite, y realizar las comunicaciones de forma digital y válida, incluso para realizar la notificación de los actos administrativos finales.

Un ejemplo concreto de esta base estratégica lo podemos encontrar actualmente en Chile, con la implementación de la Ley N° 21.180, sobre Transformación Digital del Estado. Se trata de un ambicioso proyecto que se está desarrollando y del cual es posible rescatar varias ideas interesantes que paso a mencionar:

- a) El primer paso firme que se dio en Chile data de 2002, cuando reconoció valor jurídico a los documentos electrónicos -entre ellos, los generados por el Estado-, gracias a la Ley N° 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha firma. A partir de esa ley, la documentación del Estado y de los particulares, firmada electrónicamente, goza de equivalencia funcional, es decir, tiene el mismo valor y produce los mismos efectos que la que consta en papel. Por lo tanto, los actos administrativos electrónicos se homologan a los papeles en cuanto a validez y efectos, en la medida que se encuentren suscritos por medio de firma electrónica y, además, se reputan escritos.¹⁰
- b) No obstante, a partir de esa fecha las iniciativas de transformación digital de la gestión pública fueron, en gran medi-

¹⁰ Ley N° 19.799, artículo 3°: “Los actos y contratos otorgados o celebrados por personas naturales o jurídicas, suscritos por medio de firma electrónica, serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito y en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos, en los casos en que la ley exija que los mismos consten de ese modo, y en todos aquellos casos en que la ley prevea consecuencias jurídicas cuando consten igualmente por escrito.”; artículo 5°: “Los documentos electrónicos podrán presentarse en juicio [...]”; y artículo 7°: “Los actos, contratos y documentos de los órganos del Estado, suscritos mediante firma electrónica, serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los expedidos por escrito y en soporte de papel.”.

da, opcionales y producto de proyectos individuales de algunos órganos públicos, durante dos décadas. En ese tiempo se lograron importantes avances, por ejemplo, en materia de contratación pública electrónica, generación de certificados electrónicos, documentos tributarios electrónicos y pagos en línea, por mencionar algunos. Sin embargo, también se observaba una disparidad importante en la masividad de órganos públicos.

- c) Antes de la Ley de Transformación Digital del Estado la estrategia se centraba en suscribir electrónicamente los actos administrativos finales, para contar con documentos electrónicos originales generados por el Estado. Sin embargo, la tramitación para llegar a ellos podía realizarse en papel. Además, las comunicaciones entre órganos públicos, los antecedentes que ingresan al expediente y las actuaciones que salen de él han sido, en su mayoría, en papel o a través de actividades físicas, como las cartas certificadas o las notificaciones personales.
- d) En 2019, la mencionada Ley N° 21.180 reconoció que la transformación digital del Estado no avanzaba al ritmo necesario y advirtió que Chile todavía estaba lejos del punto deseado para aplicar de mejor manera los principios de servicialidad, eficiencia y eficacia en el actuar de los órganos de la Administración del Estado. Lo anterior no era por un problema de recursos, ya que la tecnología estaba disponible masivamente y a bajo costo. Más bien se debía a un problema de voluntad política y de gestión, interpretación que comparto y que me lleva a calificar este período de dos décadas, como el de un Estado procrastinador por una falta de visión estratégica a largo plazo.
- e) Esto provocó un cambio de estrategia que desplazó la atención desde el documento electrónico hacia el procedimiento administrativo que lo genera. Además, el legislador pasó del carácter opcional de la transformación a una obligación transversal a toda la Administración del Estado, respecto de todos

los procedimientos administrativos, para que sean completamente electrónicos a partir de 2028, de manera progresiva y diferenciada según el tipo de órgano público y su realidad tecnológica.

- f) El resultado esperado bajo esta obligación de transformación digital del Estado es contar, en términos generales, con órganos administrativos que iniciarán sus procedimientos a partir de formularios electrónicos, en donde parte de los datos requeridos se obtendrán directamente desde los sistemas que se encuentran en el Estado. Luego, el procedimiento se desarrollará incorporando en un expediente electrónico los documentos en formato digital. A partir de ese expediente electrónico las comunicaciones con otros órganos públicos dejarán de realizarse en papel, centralizándose en una plataforma. Finalmente, se generará un acto administrativo en soporte digital, suscrito electrónicamente por la autoridad competente y que se notificará a los interesados a través de otra plataforma centralizada de la Administración, a partir de un “domicilio digital único” (una cuenta para ser notificado) que se habilitará a toda persona con cédula de identidad.

Sin perjuicio de todo lo explicado hasta ahora, la gestión documental electrónica no se limita a la automatización de procedimientos. También hay otras fases claves de la tramitación electrónica que es importante considerar para llevar adelante una estrategia de transformación digital en el Estado. En particular me refiero al archivo, la conservación y la eliminación documental, tanto en papel como electrónica. No abordarlas o soslayar su importancia puede derivar en importantes crisis documentales para el Estado, que luego puede resultar muy complejo y costoso solucionarlas. Veamos algunas de ellas a partir de ciertas interrogantes:

- **¿Es legalmente válida una copia digitalizada de un documento en papel? ¿Es factible jurídicamente reemplazar el soporte de papel por el electrónico?**

El cambio de soportes (del papel a lo electrónico) necesita un respaldo legal expreso y claro. De lo contrario, la digitalización que se realice para hacer frente a los serios problemas de falta de espacio físico apto para almacenar papeles sería una tarea a medias. La razón se debe a la imposibilidad del reemplazo en los casos en donde se exige guardar originales y no solo copias, como ocurre cuando un documento electrónico es el resultado de la digitalización de un documento original de papel.

En ese escenario, el legislador debe permitir el cambio de soportes, reconociendo validez de original a esas copias digitales, ya que solo así facilitaría la eliminación de los papeles.

- **¿Cuánto tiempo deben conservarse los documentos en poder de órganos del Estado?**

En este punto, los documentos suelen sujetarse a legislaciones particulares muy distintas y que, eventualmente, podrían disponer obligaciones de conservación mínima expresamente, en cuyo caso habría que ceñirse a ellas, según corresponda. Sin embargo, en la mayoría de los casos el legislador guarda silencio, por lo que es útil adoptar un criterio de conservación documental por un tiempo que resulte razonable.

En mi opinión, para llegar a ese criterio resulta fundamental tener en cuenta la relevancia de que goza la transparencia de la función pública dentro un país. En Chile, como señalé, corresponde a un principio de rango constitucional, por lo que todo apunta a favorecer la conservación documental, como regla general, no sólo de los actos administrativos finales, sino también de otros documentos que sirvan de fundamento a esas decisiones administrativas.

En cuanto al tiempo, cada ordenamiento jurídico puede dar señales. Por ejemplo, pueden tomarse como referencia los plazos más extensos que existan en materia de prescripción u otro criterio similar. En este sentido, los órganos públicos podrían mantener bajo consulta directa a

sus sistemas los documentos más recientes, por ejemplo, para un período de 10 años, y el resto más antiguo conservarlo en soportes físicos externos resistentes al paso del tiempo y consultables a demanda caso a caso.

- **¿Qué criterio seguir para eliminar un documento en poder del Estado?**

La conservación documental no debe ser obstáculo para la eliminación cuando ella está justificada excepcionalmente, por ejemplo, cuando resulta válido el cambio de soporte que señalé antes.

Sin embargo, en mi opinión, tratándose de un documento original electrónico, el problema no debería plantearse, ya que habría dos caminos. Si la situación está regulada habría que limitarse a cumplir con la norma jurídica que dispone la obligación de eliminar el documento cumplido cierto plazo o verificada cierta condición. En el segundo caso, de no existir regulación que lo aborde, la transparencia de la función pública aconsejaría no eliminarlo, sino únicamente habría que cambiarlo de soporte, de acuerdo con el avance tecnológico, la frecuencia de consulta y la búsqueda de medios de conservación más eficientes y sostenibles en el tiempo.

- **¿Cómo abordar la conservación de documentos no oficiales, de particulares, en poder de órganos públicos?**

Los órganos públicos constantemente reciben documentos generados o aportados por particulares. Solo pensemos en los cientos de currículums, declaraciones, propuestas, correos electrónicos, documentos tributarios, entre muchos otros. Evidentemente, no se trata de documentos oficiales ni actos administrativos, pero igualmente pueden estar en dos situaciones: pueden gozar o carecer de interés público. En el primer caso, es posible que estos documentos contengan razones o datos que sirvan para explicar determinados actos administrativos o actuaciones de las autoridades y, en tal sentido, constituyen fundamentos directos de esas decisiones. Por ejemplo, un currículum presentado por un postulante a un cargo en un órgano administrativo será de interés público si luego es seleccionado, porque su contratación habrá considerado como uno de los

fundamentos, precisamente, la experiencia y estudios declarados en ese documento.

Sin embargo, los documentos de particulares también podrían considerarse como antecedentes que únicamente interesan a la persona que los proporciona y que no aportan para una decisión posterior del órgano público. En esa hipótesis, su conservación por parte de un órgano administrativo parece menos justificada y, por el contrario, resulta más sensato devolverlos al interesado y eliminar las copias que tenga. No obstante, en este punto, para efectos de seguridad jurídica, resulta clave una postura clara del legislador, sea de forma general o específica, según el tipo de documento presentado por el particular o por la información que contiene.

2.3 Comunicación electrónica con lenguaje claro

Una clara ventaja de la documentación electrónica y la digitalización de contenidos es su capacidad de multiplicar su alcance, facilitando su transmisión instantánea y disponibilidad. Pero la transformación digital no solo cambia la comunicación con el Estado en esos términos, sino también en su contenido y en la forma en que se expresa. Un nuevo Estado necesita un nuevo discurso, un nuevo lenguaje y una nueva forma de relacionarse con la ciudadanía.

Si no, pensemos cuán inútil sería aspirar a una mejoría en la percepción sobre el Estado, si éste no es capaz de hablar el mismo “idioma” que la ciudadanía, producto del argot administrativo con el que se redactan oficios, actos administrativos, dictámenes, certificaciones e, incluso, informaciones dirigidas precisamente a la comunidad. El redactarlos de manera críptica, distante, demasiado impersonal y cargados de siglas, lejos de ser un imperativo legal, se trata solo de una incapacidad de darse a entender.

La comunicación del Estado necesita realizarse mediante un lenguaje claro para, precisamente, apalancar la transformación digital y la transparencia de la función pública. Tanto es así que, si no se aplica correctamente en estas temáticas, los avances que tenga el Estado podrían

ser ignorados o interpretarse como meramente formales y no de fondo, aunque en realidad sean profundos.

No obstante, el lenguaje claro no siempre se interpreta correctamente. Algunos lo miran como una excesiva vulgarización del lenguaje técnico y oficial de la Administración del Estado, con temor de que pueda atentar contra la certeza jurídica que ofrecen los términos técnicos contenidos en los actos administrativos, afectando así, en último término, su correcta interpretación.

En mi opinión ese riesgo sólo es aparente, a menos que el lenguaje claro se caricature y se implemente mal. Esta nueva forma de comunicación no busca la ambigüedad, la imprecisión o la informalidad. Por el contrario, aspira a una mayor comprensión y eficacia, aprovechando estilos de redacción más directos, simples, sin adornos lingüísticos inoficiosos y con una sintaxis y semántica sencilla y ordenada lógicamente. A partir de ese piso, el entendimiento de las personas se puede facilitar aún más, por ejemplo, con apoyos visuales y de diseño. Por lo tanto, no significa una renuncia al rigor técnico necesario en cada caso.

El lenguaje claro en las comunicaciones digitales cobra una importancia aún mayor, producto de que se vuelve más habitual el uso de formularios en línea para iniciar trámites, presentar peticiones, recibir asistencia automatizada bajo inteligencia artificial o ingresar antecedentes en un procedimiento electrónico. En esas circunstancias, el ciudadano normalmente se encuentra solo frente a la pantalla, de modo que la comunicación y las exigencias aplicables deben ser muy precisas y en un idioma que le resulte familiar al interesado. De lo contrario, podría incrementar el número de solicitudes que terminen rechazadas por falta de completitud, errores o poca claridad en la petición.

Del mismo modo, como la transformación digital del Estado apunta a los procedimientos administrativos, las notificaciones también se realizan electrónicamente. Por ese motivo, es relevante que el contenido de lo notificado sea muy preciso respecto de lo resuelto, indicando los pasos a seguir, las posibles acciones a realizar por parte del interesado y la

oportunidad en que se entenderá practicada dicha notificación, para dar certeza sobre sus efectos.

Por último, en relación con el lenguaje claro también se observa, cada vez con más frecuencia, el uso de canales de comunicación informales por parte de órganos públicos, especialmente redes sociales, con el objeto de crear una mayor cercanía con las personas a quienes se dirige. Se trata de un complemento a la redacción oficial de los actos administrativos, muy útil para ciertas decisiones y actuaciones que, por su contenido de interés público, merecen ser explicadas de mejor manera a través de formatos más gráficos y coloquiales, pero sin perder las formalidades legales propias de sus versiones oficiales.

2.4 Política pública de identificación digital

Con la transformación digital el Estado cambia la forma en que éste se relaciona con las personas, pasando a utilizar canales, medios y formatos digitales. Además, la distancia física se vuelve más evidente y, con ello, los riesgos también cambian. En ese sentido, contar con una política pública de identificación digital, que sea incluyente, accesible y segura para las personas es otra de las bases fundamentales.

Para su construcción es necesario hacerse cargo de interrogantes que frecuentemente surgen al implementar proyectos de gestión electrónica en la Administración del Estado. Por ejemplo, ¿qué cantidad y tipo de datos se recolectarán para que el ciudadano pueda identificarse al ingresar a un sistema de información de un órgano público? ¿Existirán mecanismos oficiales de autenticación? ¿En qué condiciones se podrá acudir a una identificación digital con datos obtenidos desde otros sistemas, gracias a la interoperabilidad? ¿Cuál será el piso mínimo de seguridad exigido para evitar suplantaciones?

A mi juicio, una política pública de identificación digital debe tener presente siempre que la finalidad de la autenticación es conseguir un grado aceptable de confianza, respecto de la identidad de quien accede a un sistema de información. Bajo esa premisa básica habría que diseñar los

trámites y procedimientos administrativos electrónicos en términos tales que requieran únicamente aquellos datos personales imprescindibles para identificar al solicitante de forma segura. Por supuesto, esto varía dependiendo de qué tan precisa y fidedigna se requiera la identificación en cada situación particular.

Por ejemplo, para acceder a información pública los datos de identificación exigidos deberían ser los mínimos, con el objeto de no inhibir el ejercicio de este derecho a través de la recolección innecesaria de datos. Podría bastar con una identificación basada en el nombre y apellido, o incluso, tomar como criterio la aceptación de solicitudes anónimas, con reserva de identidad o solo con datos de contacto para recibir notificaciones¹¹. De este modo, sería un contrasentido que, producto de la transformación digital del Estado, aumente en todos los casos el grado de identificación requiriendo, por ejemplo, el número de la cédula de identidad o del pasaporte en todas las solicitudes, utilizando autenticaciones biométricas o solicitando otros datos adicionales a los mencionados inicialmente. En el ejemplo señalado, hay que tener en cuenta que se trata de información pública a la que puede acceder legítimamente cualquier persona, sin necesidad de expresión de causa o motivo.

Otra situación similar la encontramos en los sistemas de denuncia en línea que ofrecen algunos órganos públicos. En este caso, si la identidad de los denunciantes puede ser fácilmente conocida por los demás, incluyendo el denunciado, aquéllos podrán sentirse inhibidos a denunciar irregularidades o ilícitos, por temor a sufrir represalias. En cambio, eso no ocurriría si la autenticación en un sistema informático de denuncia en línea se diseña a partir de la privacidad por defecto, permitiendo las denuncias con reserva de identidad. Es decir, si bien el denunciante debe ingresar datos de identificación y de contacto, el órgano público asume

¹¹ A modo de ejemplo, el artículo 12 de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a Información Pública, preparada por la Organización de Estados Americanos y publicada el 8 de abril de 2021, cuando se refiere a los requisitos de la solicitud de información solo exige datos de contacto para recibir notificaciones, no el nombre del solicitante, salvo que pida datos personales. http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf [En línea] [Consultado el 31/10/25].

la obligación de tramitar la denuncia bajo estrictas medidas de confidencialidad, evitando que se revele la identidad del denunciante frente a terceros. Bajo esta forma de autenticación se protege al denunciante, al no quedar expuesto ante los demás y, al mismo tiempo, se consigue seriedad y fiabilidad en el sistema, al evitar denuncias totalmente anónimas que puedan ser hechas de mala fe o sin rigurosidad alguna.

Sin embargo, si la solicitud tuviera por objeto acceder a datos personales, sean propios o de terceros, o a información bajo propiedad intelectual de particulares, o que se encuentre bajo alguna reserva legal, sí será necesario un nivel mayor de identificación, más allá de solo el nombre y apellidos. A diferencia del primer caso, acá no se trata de información que se presume pública, sino que presenta un nivel de acceso y conocimiento más restringido, solo para ciertas personas. Por esa razón se justifica una verificación fehaciente de la identidad, por ejemplo, a través de datos adicionales como el número o la presentación de la cédula de identidad o, incluso, la utilización de medios de autenticación biométricos, en casos más extremos y excepcionales. De esa forma se lograría ese grado aceptable de confianza, evitando que la información sea entregada a personas no autorizadas. De hecho, incluso en caso de que corresponda entregarla legítimamente a terceros, distintos de sus titulares, este grado de identificación mayor permitiría conocer a quién se comunica la información y recurrir en su contra si llega a afectar los derechos de los titulares de datos.

En relación con la cantidad de datos personales requeridos por un sistema de acceso a trámites también habría que seguir reglas específicas. Acá, según los principios de finalidad y proporcionalidad del tratamiento de datos personales deberá solicitarse únicamente la cantidad de datos de identificación y contacto del peticionario que resulte suficiente para cumplir correctamente con los fines de la tramitación del procedimiento en cuestión. De este modo, el órgano público no debe pedir más datos personales que aquellos que bastan para lograr ese fin.

En este sentido, a modo de ejemplo, si el trámite busca otorgar un subsidio o algún otro beneficio basado en alguna situación de precarie-

dad del beneficiario, junto con identificar de modo fidedigno a la persona que postula, deberá agregar aquellos datos que lo habilitan para ese beneficio, tales como vínculos de parentesco, situación socioeconómica, género, edad o discapacidad, por mencionar algunos. En cambio, si la gestión fuera solicitar una reunión con ciertas autoridades sujetas a un régimen de publicidad, como ocurre en Chile con la Ley de Lobby, será necesario conocer a qué persona natural o jurídica representa o por quien intercede; si lo hace de forma remunerada o no; y el motivo de la reunión, entre otros. No así, en el caso del trámite para pagar en línea una multa de tránsito, porque la autenticación se construirá principalmente sobre el número de la cédula de identidad del dueño del vehículo y los datos de éste. Es decir, la cantidad y tipo de datos que se recolectan para realizar un trámite electrónico varía constantemente, entre un procedimiento y otro.

En cuanto a la seguridad en el acceso a los sistemas de la Administración debe encontrarse garantizada desde su diseño y por defecto, en toda política pública de identidad digital. Esto implica contar con medidas apropiadas para mitigar los riesgos que existen, especialmente en caso de suplantación de identidad, sea que los datos los ingrese directamente la persona a la que se refieren, o si se transmiten automáticamente entre órganos públicos. En el primer caso, en donde la persona ingresa sus datos, por ejemplo, habrá que poner el foco ante amenazas de ciberataques contra la autenticación, dirigidos a interceptar contraseñas a través de acciones de ingeniería social como phishing, vishing, pharming u otras, o mediante capturas automáticas de credenciales, todo lo cual deriva en la probabilidad de suplantación de las personas que acceden a sistemas electrónicos. En el otro caso, en que interoperan los sistemas, los ciberataques podrían apuntar contra la disponibilidad de éstos, a través de denegaciones de servicio, o podrían realizarse para afectar la integridad de los datos que se transmiten, alterándolos, eliminándolos o reemplazándolos sin autorización.

La seriedad de este asunto se hace patente si pensamos, por ejemplo, en la innumerable cantidad de trámites que realiza la ciudadanía para acceder a prestaciones del Estado, a créditos, bonos, certificaciones,

subsídios y otros beneficios. También, por la gran cantidad de información personal que contienen los registros del Estado, en materia educacional, de salud, tributaria y patrimonial, por mencionar solo algunos.

Producto de lo anterior, la identificación digital debe descansar en mecanismos que garanticen un nivel de seguridad adecuado frente a esos riesgos y amenazas. Por supuesto, esto no es baladí ni tampoco simple. De hecho, su implementación puede complejizar los proyectos de transformación digital del Estado y, con ello, aumentar los costos que hay que considerar. Por ejemplo, en el caso de Chile, el Gobierno ha debido incorporar gradualmente desde 2025, como piso mínimo de la identificación digital, un multifactor de autenticación para el mecanismo que ha masificado desde 2010 entre la ciudadanía para acceder a trámites en línea: la Clave Única.

3 CONCLUSIONES

A partir de este artículo he presentado cuatro bases estratégicas que pueden dar robustez a los complejos procesos de transformación digital en el sector público. No son las únicas, ya que también ocupan un papel muy relevante la ciberseguridad, producto de las nuevas amenazas y riesgos que se enfrentan en entornos digitales; la materialización de la privacidad desde el diseño y por defecto, como la clave para el tratamiento de datos personales por parte de órganos públicos; y, por supuesto, la gobernanza frente a las herramientas de inteligencia artificial por parte del Estado. Temas que tal vez aborde en otra oportunidad.

Por ahora, me limito a presentar estas cuatro bases estratégicas que miran hacia la gestión administrativa electrónica y la nueva forma de relacionamiento del Estado con la ciudadanía. Por un lado, se encuentra la necesidad de adoptar como sector público decisiones arriesgadas y complejas dirigidas a cambiar la forma en que trabaja diariamente cualquier órgano público, exigiendo ahora que todas sus actuaciones y comunicaciones oficiales sean por medios electrónicos. También, considerando cambios en la forma de validar la identidad de quienes acuden al Estado

en línea, no solo para evitar fraudes contra los órganos públicos, sino también para seguridad de la propia ciudadanía. Además, materializando un nuevo trato hacia la ciudadanía, tan sencillo, pero a la vez complejo, como es la utilización de un lenguaje claro en las comunicaciones electrónicas. Y finalmente, apuntando a las condiciones esenciales para que las personas aprovechen y disfruten las ventajas de un nuevo Estado, transformado digitalmente, gracias al reconocimiento y garantía progresiva de un nuevo derecho fundamental de acceso a servicios digitales de calidad que proporcione el sector público.

De ese modo, he querido enfatizar una premisa clave en materia de transformación digital: las herramientas tecnológicas son solo la punta del iceberg, ya que no apunta a una relativamente simple automatización, sino a cambios profundos en las prácticas y la relación con el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Attili, Antonella, “Ciudadanía, sociedad civil y la redefinición de los espacios públicos”, en: **Revista de Estudios Políticos** (Nueva época) N°126, octubre-diciembre, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Guerrero, Omar, “Nuevos Modelos de Gestión Pública”, [en línea] en: **Revista Digital Universitaria**, Vol.2, N°3, 2001. UNAM, <http://www.revista.unam.mx/vol.2/num3/art3/index.html>, [Consultado el 31/10/25].

Holmes, Douglas, **E-gob Estrategias para el uso eficiente de Internet en el gobierno**, México, Mc Graw Hill Interamericana Editores, 2001.

Ley N° 21.180, de 2019, sobre Transformación Digital del Estado (Chile).

Ley N° 20.285, de 2008, sobre Acceso a la Información Pública (Chile).

Ley N° 19.799, de 2002, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha firma (Chile).

OEA, **Ley Modelo Interamericana 2.0** sobre Acceso a Información Pública, http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf [En línea] [Consultado el 31/10/25].

Osborne, David, y Gaebler, Ted, **La Reinención del gobierno**: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.

Santana, Leonardo, y Negrón, Mario, “Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas”, [en línea], en: **Revista del CLAD Reforma y Democracia** N°6, julio 1996, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027700.pdf>, [Consultado el 21/12/19].

Recebido em 19 de novembro de 2025

Aprovado em 08 de dezembro de 2025