

ORD N°: 045.-

REF.: Solicitud de ingreso de iniciativa de norma convencional constituyente referente a Derecho a una Atención de Calidad en la Era Digital.

Santiago de Chile, 1 de febrero de 2022

De: **Francisco Caamaño Rojas - Carolina Videla Osorio**
Convencionales Constituyentes

A: **María Elisa Quintero Cáceres**
Presidenta de la Convención Constitucional

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted en su calidad de presidenta de la Convención, según lo dispuesto en los artículos 81, 82 y 83 del Reglamento general de la Convención Constitucional, para presentar la siguiente iniciativa de norma constitucional que reconoce el **“Derecho a una Atención de Calidad en la era Digital.”**, dirigida a la Comisión N°7 de Sistemas de Conocimiento, Ciencia y Tecnología, Cultura, Arte y Patrimonio, según se indica a continuación:

DERECHO A LA UNA ATENCIÓN DE CALIDAD EN LA ERA DIGITAL

Antecedentes

I. LAS TECNOLOGÍAS PUEDEN AUMENTAR NUESTRA CALIDAD DE VIDA, ESTIMULAR LA INNOVACIÓN Y MEJORAR LA COBERTURA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En la actualidad, habitamos un mundo en el cual Internet y su capacidad de conectarnos progresivamente se integra a la vida social. Esto, con una cualidad clave: la capacidad de esta red informática para proveernos de información y conexiones en un tiempo que se acerca a la noción de inmediatez.

Esta cualidad de Internet ha sido incorporada exitosamente por las plataformas y los servicios digitales del sector privado con lo cual han modificado radicalmente las relaciones sociales y la naturaleza de lo que se comprende por realidad.

Sin embargo, desde el Estado este proceso se ha producido lentamente y no carente de falencias. ¿Por qué no podemos reservar con la misma facilidad una hora en un consultorio? ¿O acceder a todos los programas sociales a los cuales somos elegibles? Esta disparidad tiene efectos concretos.

A. Los servicios públicos deben promover nuestro bienestar y emancipación

Por una parte, las innovaciones privadas han abarcado la vida cotidiana de las personas y han producido plataformas monopólicas, que concentran los datos emanados de la población. Las personas se encuentran hoy más expuestas que nunca a la vigilancia por parte del Estado e influencia de las plataformas digitales.

Por otra parte, el rezago del Estado en esta materia afecta a la población que utiliza los servicios públicos, pues pese a la implementación de diferentes políticas públicas, existe un problema de acceso y calidad en torno a la prestación de servicios. Valenzuela Levi¹ reporta *“desventajas de conectividad creadas institucionalmente”*.

Estas *“desventajas de conectividad creadas institucionalmente”* se manifiestan en las zonas rojas, los asentamientos informales, la segregación espacial socioeconómica y la provisión dispareja de servicios públicos que restringen el acceso a estos, incluso para personas que pueden pagar una conexión fija de Internet.

Para aquellas y aquellos que no contamos con Internet o que vivimos en lugares donde la presencia física del Estado es escasa, ¿por qué no poder hacerlo por mensaje de texto? En la práctica nos vemos confrontados a la compleja, confusa y a veces conflictiva jungla de normas del Estado y a su importante burocracia.

B. La necesidad de integrar las tecnologías como vector de bienestar y emancipación

Mirado en perspectiva, estos antecedentes nos deben hacer pensar en cómo integrar las tecnologías digitales a los diferentes servicios del Estado para uso de las y los funcionarios, lo cual tiene como consecuencia inmediata una mejora significativa en la atención a la población.

Nuestro país cuenta con una ley de modernización del Estado y de mejora de la calidad de atención a la ciudadanía gracias a la tecnología. Ella estipula que la relación entre el Estado y la ciudadanía deberá realizarse *«por norma»* por medios digitales, y *«por excepción»* de manera presencial².

Nuestros avances han sido destacados mundialmente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con ejemplos importantes como la ClaveÚnica, ChileAtiende, el Servicio de Impuestos Internos, ChileCompras y el Laboratorio de Gobierno.

¹ [Las reglas escritas y no escritas de la exclusión de Internet: desigualdad, instituciones y desventajas de la red en ciudades del Sur Global.](#)

² [Transformación Digital del Estado, mejores servicios para las personas.](#)

Sin embargo, estos avances han sufrido también varios retrocesos, particularmente durante la pandemia y en los períodos de confinamiento. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, en América Latina, alrededor del 50% de las personas hicieron su último trámite de manera presencial durante los períodos de confinamiento.

Así mismo, cerca del 50% de las personas que trabajan en la administración pública no han podido realizar tareas críticas durante la pandemia, muchas de las cuales se podrían realizar fácilmente con herramientas digitales³. ¿Por qué sucede esto?

II. LA DIGITALIZACIÓN DEL ESTADO SE HA FOCALIZADO EN UN ENFOQUE PRESUPUESTARIO Y NO EN LA MEJORA DE LA CALIDAD DE LA ATENCIÓN

Para que una transformación digital del Estado pueda mejorar nuestra calidad de vida, disminuir la burocracia y modernizar los servicios públicos se requiere que la ciudadanía pueda utilizar las soluciones propuestas. Debemos hacer uso de las tecnologías cuando estas sean realmente útiles para mejorar nuestra calidad de vida.

Sin embargo, en Chile casi 9 de cada 10 personas tiene acceso a Internet⁴ pero solo el 52% de la población cuenta con habilidades en tecnologías de la información básicas⁵. Además, el 84% de los usuarios de ChileAtiende declaró que volvería a realizar trámites en la sucursal, aun con la opción de otros canales⁶.

En Chile al 2018 existían 1.495 localidades en el país que no poseían acceso a Internet ni telefonía móvil. La mayoría en la Araucanía (312 localidades, casi 49 mil personas) y Metropolitana (29 localidades, casi 17 mil personas)⁷; 55 comunas en Chile tienen una conectividad menor al 1%⁸, lo que se traduce en que 60 mil personas, en 55 comuna, presentan conectividad inferior al 1%⁹.

Finalmente, según el BID un 18% de los hogares (900 mil personas) no tienen ningún tipo de internet; 78% del quintil más rico tienen banda ancha fija mientras en el quintil más pobre es 32%¹⁰. Los antecedentes anteriores se complementan con los diferentes usos que las personas realizan con esos dispositivos y las competencias¹¹ con que cuentan para realizar estas actividades.

Enfatiza el BID que un enfoque debería no solo apuntar a las competencias de la población, sino que, también, a las formas de diseño de las herramientas digitales y la disposición de los actores

³ Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.

⁴ Subsecretaría de Telecomunicaciones, 2017.

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, 2021.

⁶ Universidad de Santiago de Chile, 2015.

⁷ [En plena era digital, 162 mil chilenos viven sin internet ni red de celular.](#)

⁸ [Chile offline: La desigualdad que genera la brecha.](#)

⁹ [Internet como servicio público: el desafío del acceso equitativo y la cobertura.](#)

¹⁰ [Desigualdad digital: Transformar las mal llamadas «zonas rojas».](#)

¹¹ La Estrategia de Habilidades de la OCDE define competencias como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que pueden aprenderse de manera adecuada y sistemática, y que pueden adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje. Esta definición releva la necesidad de distinguir las competencias para poder formarlas y desarrollo en los sujetos a través de un proceso de aprendizaje continuo. En: Álvaro Ramis-Alus(2022). Voces de Gobierno Abierto en Chile (2011-2021). Santiago: Gobierno Abierto, pág. 48.

involucrados para colaborar con la inclusión y participación de la población en los servicios digitales.¹²

Esta nueva cultura exige a las instituciones despojarse de la noción de «*buena voluntad*» de los servidores públicos para instalar una dinámica de colaboración con los sujetos beneficiados. Con ello se espera garantizar que las soluciones resulten pertinentes para los usuarios, además de asegurar que los mensajes involucrados.

A. Una transformación digital enfocada en «*digitalizar la burocracia*»

La ciudadanía tiene derecho a esperar del Estado y de los servicios públicos calidad en los procesos de atención. Las plataformas y servicios digitales son una buena oportunidad. Sin embargo, en la práctica, las y los usuarios se enfrentan a herramientas tecnológicas que dificultan y oscurecen la interacción con el servicio.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la situación de ingreso de migrantes al país. En términos simplificados, la legislación vigente exige que toda persona extranjera que ingresa a Chile debe inscribirse en un registro especial de extranjero que está a cargo de la Policía de Investigaciones (PDI) mediante la denominada “tarjeta de turismo”. Este paso constituye la primera fase en la recolección y almacenamiento de datos a la cual es sometido todo extranjero que ingresa al territorio nacional.

En el caso de los extranjeros que ingresan irregularmente, y si se les concede una visación, están obligados a realizar un nuevo registro. Junto a esto deben solicitar una cédula de identidad. Finalmente, la actual regulación entrega al Departamento de Extranjería y Migración (DEM), dependiente del Ministerio del Interior, aplicar y vigilar directamente el cumplimiento de las normas.

Asimismo, es la entidad encargada de ejecutar los decretos, resoluciones, órdenes e instrucciones que dicte el Ministerio del Interior en conformidad a la ley. El Reglamento de Extranjería (D.S. N°597) otorga operatividad al D.L. N°1094, que establece en términos generales las normativas de ingreso al país, entre las que se cuenta el deber de entregar información a las autoridades migratorias sobre los empleadores de extranjeros, lo cual obliga a las empresas, servicios o personas que tengan extranjeros sujeto a su dependencia o concedan albergue a proporcionar información de toda clase a las autoridades que se las soliciten. Esto último con el propósito de acreditar la condición de residencia en Chile de la persona extranjera.

Este engorroso proceso, que involucra diferentes organismos y circulación de los datos de las personas, experimentó un importante avance en el contexto del Covid-19 y las medidas sanitarias que se implementaron. Esto debido a la necesidad de avanzar en la digitalización y automatización de los procesos migratorios.

¹² Roman Yosif Capdeville (2022). “Abriendo el Estado para una transformación sostenible desde las personas”. En: Álvaro Ramis-Alus(2022). *Voces de Gobierno Abierto en Chile* (2011-2021). Santiago: Gobierno Abierto.

Lamentablemente, esta es más bien la excepción y el panorama general ha devenido en mayor desigualdad y burocracia y servicios públicos deficientes. Todo esto no contribuye al involucramiento de la ciudadanía y a la retroalimentación necesaria para mejorar el diseño e implementación de servicios públicos digitales.

Esto es el resultado de una política de «*desmaterialización*», es decir, la mera reproducción de la burocracia, inspirada en la doctrina neoliberal de la acción pública, la «*nueva gestión pública*», que ve en las tecnologías un arma formidable para controlar aún más al funcionariado y desmantelar aún más los servicios públicos.

Esta ha contribuido a debilitar la capacidad del Estado de solucionar problemas y ha tenido consecuencias en cadena: tercerización a ultranza, malas condiciones laborales, usuarios perdidos, atendidos por *call centers* privados y en el extranjero, funcionarios sin ya ningún sentido del servicio público¹³.

B. Una estrategia de modernización basada en el «control» y la «racionalización»

Las tecnologías y los servicios digitales son fiel reflejo de una organización: silos, conflictos, duplicidades, desajustes estratégicos, individualismo o la ausencia de un objetivo común crean bases de datos dispersas y de mala calidad, aplicaciones inútiles, interfaces complicadas, herramientas inútiles o inadecuadas.¹⁴

La actual «*modernización del Estado*» cristaliza en la cuestión de los medios, dejando en el punto ciego: la eficacia real de estos servicios para alcanzar un impacto social real. La reforma sigue centrada en la reducción de costos, maltratando al funcionariado e intentando crear «*economías de escala*».¹⁵

Por una parte, esta verticalidad no induce a la responsabilidad real de las políticas públicas, fragmentadas en su ejecución en silos administrativos responsables de los óptimos locales (informar, consultar archivos, pagar, controlar, etc.) sin ser responsables del impacto global sobre el terreno.¹⁶

Por otro lado, este control excesivo sobre el funcionariado reduce aún más su margen de maniobra para resolver los problemas de las personas, lo que lleva a las y los funcionarios a priorizar el cumplimiento de los nuevos procesos impuestos por la «*desmaterialización*» sobre el impacto real de tu trabajo en la vida de la gente.

Es aquí cuando nos enfrentamos frente a frente fábrica misma de la burocracia: codificamos en nuestros algoritmos la inmadurez de la organización.¹⁷ Este paternalismo autoritario impide que la

¹³ [Cuando el Estado paga para desaparecer.](#)

¹⁴ [Tres rutinas mentales para superar.](#)

¹⁵ [Cuando el lento despliegue de lo digital da testimonio de males más profundos.](#)

¹⁶ [Cuando el lento despliegue de lo digital da testimonio de males más profundos.](#)

¹⁷ [Tres rutinas mentales para superar.](#)

energía de las y los funcionarios puedan liberarse, creando en estas y estos una pérdida de sentido y desconexión.¹⁸

Además, la paradoja de la «*desmaterialización*» es que, además de exclusión digital, induce un «*impuesto al acceso a los derechos*», como lo muestra la experiencia francesa, puesto que conlleva la aparición de actores privados que ofrecen a las y los usuarios servicios de pago para poder acceder a sus derechos.¹⁹

Por último, este frenesí «*neoliberal-autoritario*» por el control se declina en la famosa «*mutualización*» de las tecnologías, que no es más que un reflejo del viejo pensamiento que si algo es centralizado, es bueno y más barato. Esta tendencia a la centralización administrativa está ampliamente descrita por Tocqueville.²⁰

Lejos de los usuarios, los grandes planes ambiciosos, a menudo fallan y no se concretan.²¹ Y cuando rara vez lo hacen, no funcionan, puesto que son soluciones uniformes que terminan por degradar aún más la calidad de los servicios públicos, sin reducir la suma de los costes que se suponía que debían reducir.²²

lejos de los usuarios del servicio público, las ambiciosas «*mutualizaciones*» lanzadas en los grandes programas conducen muy a menudo a tragedias de ejecución o a soluciones uniformes que degradan mucho la calidad del servicio, sin reducir la suma de los costos que se suponía que debían reducir.²³

Por último, esto despoja a las y los funcionarios de toda capacidad de solucionar los problemas de la gente.

III. SE HACE NECESARIO RECONSTRUIR EL SERVICIO PÚBLICO DESDE LA BASE

¿Cómo puede el servicio público cumplir su función si usuarias y funcionarios no tienen ningún poder de iniciativa, autonomía o participación?²⁴

La «*transformación digital*» no se trata de la desmaterialización de procedimientos sino de una capacidad de crear políticas públicas de manera diferente, en un mundo donde escribir un gran plan no garantiza su implementación, y que *mejoren realmente la calidad de la atención a las personas*.

¹⁸ [Cuando el lento despliegue de lo digital da testimonio de males más profundos.](#)

¹⁹ [Servicios públicos: cuando la desmaterialización rima con la mercantilización.](#)

²⁰ [Los efectos políticos de la descentralización administrativa.](#)

²¹ [Cuando el lento despliegue de lo digital da testimonio de males más profundos.](#)

²² [Cuando el lento despliegue de lo digital da testimonio de males más profundos.](#)

²³ [Tres rutinas mentales para superar.](#)

²⁴ [Común.](#)

Por esto, proponemos otorgar un mandato constitucional a funcionarias y funcionarios para que puedan experimentar con tecnologías para resolver problemas reales de política pública en perímetros reducidos, en plazos más cortos, reuniendo «*convenciones ciudadanas*» en torno a proyectos políticos concretos.²⁵

No basta lanzar encantamientos para cambiar patrones de pensamiento arraigados, se requiere una *elección* que se refleje en la *práctica*. La «*transformación digital*» debe ser una nueva manera de «*hacer Estado*» en la cual son las y los funcionarios los que reconstruyen de manera orgánica y en terreno los servicios públicos.

A. Reconstrucción «de abajo hacia arriba»: sentido, autonomía y mejora continua

Proponemos permitir que cualquier funcionario público asuma un problema recurrente en el servicio público y ofrecerle autonomía y ayuda para solucionarlo.²⁶ Para esto, deben ser protegidos y se les debe permitir suficiente libertad para evaluar la forma en que deben prestarse los servicios públicos.²⁷

En primer lugar, esto es un vector de *sentido*: los funcionarios podrán formar equipos autónomos, experimentar en terreno, adoptar prácticas de autogestión, desarrollar soluciones sencillas paso a paso y en contacto directo con las y los personas con el fin de maximizar la utilidad social para los usuarios del servicio público.

Aquí, como lo señaló Ivan Illich, «*la herramienta simple, pobre, transparente, es un servidor humilde; la herramienta elaborada, compleja, secreta, es un amo arrogante.*»²⁸ Las soluciones deben ser co-construidas de forma iterativa para responder a los problemas reales de la vida cotidiana, y ofrecerlas de manera opcional.

En segundo lugar, esto es un vector de *autonomía*: los equipos tendrán plena libertad para tomar las decisiones necesarias para el éxito del servicio público digital, tendrán control sobre las decisiones operativas y un espacio de libertad para innovar, a cambio de la mayor transparencia posible de su trabajo (código fuente abierto, medición del impacto público, demostraciones frecuentes, documentación de fácil acceso...).

En este sentido, las herramientas tecnológicas serán «*justas*» ya que responderán serán generadores de eficiencia sin degradar la autonomía de las personas. Al contrario, permitirán expandir el radio de acción personal. Necesitamos tecnologías que saquen el mejor partido de la imaginación de las personas, no que la avasallen.²⁹

²⁵ [¿Democracia?](#)

²⁶ [Servicios públicos digitales, un poco más que sitios web .gouv.fr](#)

²⁷ [Común](#),

²⁸ [Ivan Illich](#).

²⁹ [Ivan Illich](#).

Por último, esto es un vector de *mejora continua*: los equipos no solo estarán encargados de «*levantar requerimientos*» o «*desarrollar requerimientos de acuerdo a un plan*». Los equipos están a cargo de la política pública y tendrán toda la latitud para mejorar continuamente los servicios públicos digitales.

La elección de las prioridades de desarrollo del servicio estará guiada por la retroalimentación de sus usuarios y no por las necesidades de la administración. Los equipos trabajarán sin prejuzgar el resultado final de antemano y tomarán sus decisiones de manera democrática y basadas en la mejora real de la calidad de atención.³⁰

B. Reconstrucción «horizontal»: descentralización, desconcentración y convivencialidad

Finalmente, el crecimiento y la diversificación de los servicios públicos digitales exigirán su descentralización y desconcentración.³¹ Se deberá garantizar la autonomía de acción de los funcionarios públicos, para que estos puedan resolver los problemas en conjunto con los usuarios, con un enfoque local y comunitario.

El Estado deberá gestionar la coordinación de los servicios públicos digitales y velar por el cumplimiento de la ley, pero también deberá acompañar a cada administración y autoridad regional y local, y permitir que estas desarrollen y operen estos servicios públicos digitales ellas mismas.³²

Esta es una nueva forma de concebir la acción pública. Su enfoque asegura que los servicios digitales que producimos siempre serán útiles para alguien, utilizables y utilizados, porque responden a un problema real³³, con un enfoque de participación local en la gestión.

Esto último es fundamental para elaborar políticas para beneficiarios reales y enfocadas en sus necesidades. Lo cierto es que la falta de énfasis en la ciudadanía y sus reales competencias necesarias para participar de forma activa en la relación con las herramientas de las tecnologías digitales es un obstáculo para la modernización del Estado y la mejora de la atención de los servicios públicos.

El objetivo final es construir una sociedad en la cual las herramientas tecnológicas estén al servicio de las personas, que resuelvan efectivamente sus problemas y que faciliten su trabajo.³⁴

Una sociedad *convivencial*, es la cual las personas están libres de la tutela impuesta por la tecnología.

³⁰ [beta.gouv.fr : Manifiesto.](#)

³¹ [Común,](#)

³² [Común,](#)

³³ [beta.gouv.fr : Manifiesto.](#)

³⁴ [beta.gouv.fr : Manifiesto.](#)



PROPUESTA DE NORMA

Preámbulo

Considerando que el ejercicio igualitario de los derechos fundamentales y libertades públicas a lo largo y ancho del país no puede excluir nuestro espacio común digital ni prescindir del control soberano de los medios tecnológicos que garanticen su ejercicio pleno.

Artículo X1 — Alternativa a los servicios digitales.

Toda persona tiene derecho a una alternativa a los procedimientos digitales en sus relaciones con la administración pública.

Artículo X2 — Principio de finalidad de la tecnología en el ámbito público.

El estado deberá garantizar que toda persona tenga acceso a servicios públicos gratuitos y de calidad, a través de todos los medios que faciliten el acceso real de las personas a los servicios públicos.

Artículo x3 — Participación del funcionariado en la gestión de los servicios públicos.

Toda funcionaria y funcionario tiene derecho a participar del diseño, desarrollo, gestión de los servicios públicos, así como a incidir activamente, en conjunto con usuarias y usuarios, en su adaptabilidad en el tiempo.

Artículo X4 — Derecho y deber de impacto.

Toda funcionaria y funcionario tiene el derecho y el deber de orientar el diseño, desarrollo, gestión y adaptabilidad de los servicios públicos hacia la mejora continua de la calidad de la atención a las personas.

Artículo X4 — Gestión democrática y descentralización.

Es deber del estado favorecer la gestión democrática y pluralista de los servicios públicos, así como las condiciones que permitan su gestión desconcentrada y descentralizada.


Artículo X5 — Innovación local y derecho a la experimentación.

Las autoridades públicas deberán participar activamente en la constitución de modelos de gestión e innovación locales y comunitarios, garantizando el derecho al error y a la experimentación.

PATROCINAN:



1. Francisco Caamaño Rojas
Convencional Constituyente
Distrito 14



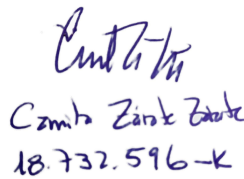
2. Carolina Videla Osorio
Convencional Constituyente
Distrito 1



3. Ericka Portilla Barrios
Convencional Constituyente
Distrito 4



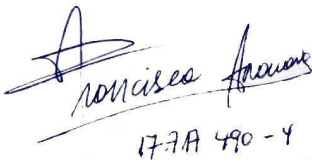
4. Hugo Gutierrez Gálvez
Convencional Constituyente
Distrito 2



5. Camila Zárate Zárate
Convencional Constituyente
Distrito 7



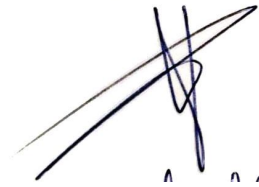
6. Loreto Vallejos Dávila
Convencional Constituyente
Distrito 15



7. Francisca Arauna Urrutia
Convencional Constituyente
Distrito 18



8. Cesar Uribe Araya
Convencional Constituyente
Distrito 19



9. Marco Arellano Ortega
Convencional Constituyente
Distrito 8



11. Cristobal Andrade León
Convencional Constituyente
Distrito 6