

ESTONIA

UN EJEMPLO DE TRANSFORMACIÓN DE LA ADM. PÚBLICA



**Somos
Innovación**

EL THINK TANK MÁS AUSTRAL DEL MUNDO

Algunas consideraciones sobre la cuestión administrativa a modo de introducción

Como todas las actividades humanas, la administración ha sido abordada desde la mirada científica, por lo menos desde la modernidad hasta hoy. Una visión clásica o primigenia puede encontrarse en Weber, a quien correspondió un abordaje inicial, que siempre se remiten los primeros antecedentes del método científico empleado en la observación de la burocracia, pero con el posterior avance tecnológico y científico, así como la innovación en los enfoques de abordaje del fenómeno empresarial y sus evoluciones, pronto emergieron nuevas categorizaciones, que con el creciente avance de la actividad estatal sobre la vida social, se trasladaron, junto a las rutinas, prácticas y tendencias al análisis del sector público.

El Estado benefactor que trajo consigo una actividad estatal más activa, demandó la incorporación a la subdisciplina de la administración pública, la traslación de sus categorías a su análisis y el replanteamiento de ésta, en forma que, las reformas introducidas respondiesen con mayor eficacia a las demandas de un ciudadano más informado y exigente, con nuevas instancias sociales, como las organizaciones civiles, que someten a la administración a un escrutinio social, más allá de la supervisión política de los organismos contralores que también conforman la administración.

En este sentido, con la irrupción de la sociedad de la información emergieron desde sus prolegómenos en décadas precedentes enfoques neoweberianos, como la Nueva Gestión Pública, se intenta superar a los clásicos, cuya apuesta principal, entre las muchas líneas de divergencia, se destaca la transferencia de prácticas del sector privado al público, bajo la misma óptica Krieger (2015) apunta en su ensayo algunas observaciones sobre las grandes líneas de actividad científica sobre la cuestión administrativa de lo público, y deja entrever, los aspectos concomitantes entre las tendencias políticas gubernamentales y los enfoques administrativos, así por ejemplo, comenta las contenciones importantes que la administración Clinton ejercería sobre las tendencias privatistas iniciadas desde la década del 80.

Desde entonces, la ciencia administrativa, económica y social, en general, han emprendido esfuerzos de concreción teórica que van desde la indagación de la propia organización y sus dinámicas productivas, hasta el propio comportamiento humano y relacional en el marco de las mismas, estos enfoques han diversificado ampliamente el corolario, y más exactamente, llegado a un punto en el que la reflexión disciplinar abarca la totalidad del ámbito organizacional, que en el marco de la sociedad de la información, adquiere como características, la incertidumbre y la retroalimentación, gracias a los medios digitales disponibles para llevar a cabo sus rutinas.

No obstante, dicha incorporación arroja la incógnita de si tales instrumentos suponen una auténtica renovación administrativa, o por el contrario, se trata únicamente

de las mismas prácticas y rutinas llevadas a cabo a través de dichos medios, o lo que es igual, estos cambios versan sobre la forma, dejando a su paso, un trasfondo intacto. En este sentido podemos sostener como hipótesis de este trabajo que la introducción de dichas innovaciones no ha trascendido el punto comentado anteriormente y desde la comparación entre dos casos: Estonia y Chile se comentará los alcances de la digitalización en ambos modelos administrativos.

La Administración Chilena: sus reformas, retos y situación desde la perspectiva latinoamericana

Los clásicos modelos tradicionales o weberianos, con sus rigideces, ventajas y desventajas se había impuesto y observaba implementado en toda Hispanoamérica, hasta la década de los 90, en los cuales, al alero de las tendencias dominantes, emprendieron diversas reformas inspirados en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, —en adelante NGP— con el fin de introducir según Morales (2014) los principios de evaluación del desempeño, desagregación y aumento de la competencia, lo cual implicó a su vez descentralizar la gestión del recurso humano, potenciar y profesionalizar la función directiva y flexibiliza el sistema de personal, para la autora citada, los gobiernos de la Concertación desde Aylwin hasta Bachelet, un periodo que abarca desde 1990 al 2010, los objetivos programáticos de la administración, al tenor de este paradigma, encaminaron sus esfuerzos a desarrollar dichos principios.

El así denominado, Sistema de Alta Dirección Pública, con los objetivos enunciados, señala la investigadora ha demostrado deficiencias que alcanzan a su propia deslegitimación, así por ejemplo señala que la selección del personal aún responde a fuertes criterios políticos y que la legislación deja lagunas importantes para la designación discrecional del personal, por lo cual se soslayan criterios técnicos y objetivos de admisión, promoción y desincorporación, también reseña el crecimiento de la administración y multitud de agencias gubernamentales que difuminan el horizonte de la administración y dificultan la coordinación interinstitucional, adicionalmente, a lo que la Morales señala, también me permito añadir que la confianza en el sector público tampoco ha conseguido reputarse según la última edición del Estudio Nacional de Transparencia el 57% de calificó al Estado y a su funcionariado como corruptos, lo que con relación a su edición anterior más inmediata corresponde a un aumento de 6 puntos, además, los criterios políticos y clientelares siguen prevaleciendo, y que en percepción se traduce al 80% de la población de estudio, quienes señalan que en el sector público se requiere del recurso del clientelismo político para incorporarse a dicha función.

Con todo, en comparación a los países de su entorno geográfico y cultural, Chile se encuentra mejor posicionado en cuanto a la divulgación y publicidad de sus indicadores de gestión pública, en efecto, la propia labor del Consejo Nacional de Transparencia encuentra pocos esfuerzos similares, no obstante, la percepción ciudadana también

CON LA IRRUPCIÓN DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EMERGIERON DESDE SUS PROLEGÓMENOS EN DÉCADAS PRECEDENTES ENFOQUES NEOWEBERIANOS, COMO LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.

apunta a reconocer en el funcionario actitudes negativas que no responden a sus intereses ni justifican en sus dimensiones y costos a la administración.

La experiencia de Estonia del Estado Burocrático al Estado Digital

a. Algunas consideraciones

La experiencia estoniana, que se presenta a continuación está basada en la ponencia que presentó el expresidente del Parlamento, Hanno Pevkur, que estuvo auspiciada en el marco del Restart Cycle 5 propuestas de innovación. El entrevistador tomó en consideración algunas interrogantes que profundizaron en algunos aspectos acá citados y categorizados, en las imágenes anexas el lector apreciará imágenes del sitio <https://www.eesti.ee/et> y los servicios chilenos civiles, en especial de <https://www.chileatiende.gob.cl/>

b. El impulso reformador

El ponente, Hanno Pevkur, expresidente del parlamento de Estonia, señala como factores que facilitaron la implementación de la digitalización, los siguientes: en primer término, los rasgos físicos y geográficos del país, tales como su densidad demográfica y características del territorio que redujo a su mínima expresión las dificultades del territorio para la penetración de la conectividad; en segundo lugar, menciona la internacionalización e integración del país en organizaciones como la OTAN, la OCEDE y la Unión Europea; en tercer lugar, destaca el ingente capital humano dedicado al sector de las comunicaciones y las tecnologías de información, que asciende al 6% de la población económicamente activa, empero, creemos que decididamente este ritmo acelerado de reformas estuvo inspirado en la transición política del país, desde el socialismo, soviético centralizado a la libertad de mercado, lo cual requirió tomar pasos arriesgados y decididos para acelerar en lo posible la modernización del país.

Este paradigma de gestión ha sido denominada por el ponente como Estado Digital, particularmente considero suficiente dicha categorización que implica como rasgos esenciales el postburocratismo soportado por las tecnologías de información y que promueven la autogestión, la responsabilidad individual y eluden la presencialidad de los administrados y la dependencia de éstos a su funcionariado y sus procesos, entre los principios de este modelo, según la ponencia de Pevkur (2021) son:

B.1. Only one o de cero duplicidades que se traduce como la única solicitud de algún dato a un ciudadano, sin que reiteradamente éste sea preguntado sobre el mismo, si ya fue entregado previamente a la administración a cualquiera de sus dependencias.

B.2. Un servicio enfocado en el ciudadano, es decir, el ciudadano es el fin y justificación de la administración, por lo que, el objetivo de ésta es atenderle de la forma más eficiente posible para cooperar en la realización de sus fines.

B.3. Cooperación de los sectores público y privado, se promueve la cooperación entre ambas esferas, con la finalidad de que el sector público constituya para el ciudadano y sus organizaciones, como empresas e instituciones, de esta forma, a través del sistema de identificación que fue solicitado al gobierno por los bancos, es una plataforma que facilita la transparencia y eficacia de la información financiera, así también, gracias a este enfoque la administración se ha beneficiado de una conectividad 5G y 4G que alcanza casi el 100% de la población.

B.4. Acceso universal a internet.

B.5. Personalización e individuación de los datos para mantener su confidencialidad, o sea, los datos son estrictamente personales y privados. En cuanto a innovación se refiere, Estonia, cuenta con un sistema de cédulas digitales que permiten que dichos documentos sean descargables y verificables, tanto en su jurisdicción como en el extranjero, a través del dispositivo móvil, con el cual digitalmente pueden realizarse casi todos los procesos registrales y notariales, como por ejemplo: tramitación de licencias, denuncias, acceso al historial de un vehículo, actos registrales y notariales, entre otros, gracias a la plataforma xrode que permite compartir los datos con el sector público y hace posible a los ciudadanos la obtención de servicios sanitarios y financieros, prestados por el ámbito privado.

E incluso, en el ámbito escolar, padres y tutores pueden hacer seguimiento en línea de las asistencias, calificaciones y reportes de los alumnos y verificar cuántas veces han sido consultados mis datos.

En términos políticos esto se ha traducido en que, por ejemplo, el alto gobierno eliminó los sistemas estacionarios, de forma tal que los ministros realizan sus consultas

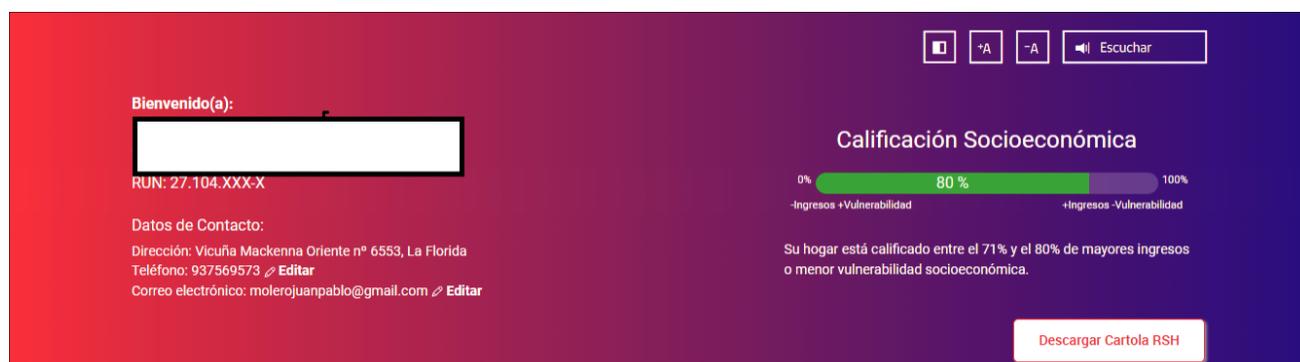
desde dispositivos celulares o portátiles. Además Estonia es el único país en el mundo en implementar un sistema de votación totalmente digital, con un mecanismo de corroboración a través del código QR y que incluso, para evitar el soborno y cohecho electoral, el voto sea modificable, en un lapso que está acotado por la ley.

B.6. Servicios estatales proactivos, esto implica en palabras de Pevkur, que el Estado se acerque a los ciudadanos y que las circunstancias no sean las imperantes en la búsqueda del ciudadano de la burocracia, lo cual podría bifurcarse conceptualmente en dos posturas, la de un Estado proactivo vs. un Estado paciente, la diferencia es ejemplificada en términos de que bajo un enfoque proactivo un ciudadano no tendría que motivar esfuerzos de acercamiento para recibir subsidios, becas u otras figuras, sino que mediante la plataforma digital y la identificación el Estado ofrece determinados servicios a sus ciudadanos.

La Gestión Pública Chilena examinada bajo los principios del Estado Digital

En relación con los principios expuestos en la sección anterior de este ensayo, proponemos examinar la Gestión Pública Chilena al escrutinio de algunos aspectos del Estado Digital; principalmente, analizaremos el principio once only y verificaremos si un único dato es solicitado en diversas oportunidades por la administración y sus entidades.

Imagen 1: Perfil del Registro Social de Hogares



En esta plataforma la edición de datos es sumamente sencilla, el interfaz y diseños son amigables al usuario y se puede ingresar con RUT y clave única (habilitada para obtener varios documentos públicos, tales como: antecedentes penales y otros documentos civiles) no obstante, este registro debe presentarse como requisito para la solicitud de subsidios y programas de ayuda en los cuales repreguntan datos incorporados en este sitio.

Imagen 2: Registro al Servicio de Impuestos Internos

Ingresar a MI Sii

Sii Servicio de Impuestos Internos

Mi Sii Servicios online ▾ Ayuda Contacto

Home / Obtener Clave Tributaria

OBTENER CLAVE TRIBUTARIA

Para obtener clave tributaria debe ingresar su Rut y aceptar la cláusula de responsabilidad, luego seleccione el botón "Continuar".

Ingrese rut:

Cláusula de responsabilidad por el uso de clave tributaria ▾

Acepto la Cláusula.

Volver Continuar

El Servicio de Impuestos Internos Chileno, es una herramienta útil, permite realizar diversos trámites en línea, aunque su interfaz es mucho menos amigable, en comparación al Registro Social de Hogares, no obstante, la eficacia de la clave única como medio de validación, hace que una clave tributaria sea opcional, lo cual facilita y constituye a la clave única, como una herramienta eficaz para la validación de la identidad en diversos organismos de la administración, no obstante, nos percatamos que, al efectuar el registro, replantea información proporcionada en otras instancias, como la dirección del domicilio, el correo electrónico, entre otros.

Imagen 3: Formulación de una denuncia en línea

o con su tutor o tutora legal o una persona mayor de 18 años, responsable y que posea su cédula de identidad.

¿Cómo y dónde hago el trámite? [Conocer más](#)

En oficina Teléfono

1 Llame al teléfono 134.

2 Explique el motivo de su llamado: realizar una denuncia de un delito.

3 Explique los hechos

¿Te gustaría que este trámite estuviera en línea?

Votar aquí

Como puede evidenciarse en el sitio de Chile Atiende, no es posible efectuar una denuncia en línea, aunque sí existe un fono servicio para efectuar dicha diligencia, en contraste con el Estado Digital, notamos que aún hacen falta mecanismos de acercamiento, puesto que beneficios estatales o trámites con los servicios públicos, aún requieren de proactividad ciudadana, frente a un Estado Paciente.

Con relación al Sistema de Salud, no existe un sistema unificado que integre los datos del sector público y privado, aunque ambos sectores si cuentan con plataformas propias, así por ejemplo, FONASA permite diversos trámites en línea que también están integrados en la plataforma Chile Atiende.

Imagen 4: Chileatiende y la licencia médica para asegurados de FONASA



Este trámite sólo contempla a los asegurados del fondo público de salud FONASA, no integra otros oferentes ni es plenamente en línea, con todo, utiliza el correo electrónico como soporte que elude un trámite presencial, aunque no hay forma en línea de efectuar un monitoreo.

Imagen 5: Solicitud de cédula de identidad



El documento de identidad en Chile no es permanente, requiere renovación, además es físico y debe obtenerse en forma estrictamente presencial, pudiendo, únicamente solicitarse en línea, la cita a la oficina de Registro Civil en la cual se tomará, la disponibilidad de agenda es reducida y su expedición sólo puede tener lugar en el territorio nacional.

Finalmente se contrasta que en Estonia el 99% de los servicios que ofrece la administración, pueden tramitarse y monitorearse en un sitio único que los sistematiza y unifica para el ciudadano. A continuación presentamos la imagen del home del portal, en lengua estonia, para la apreciación del lector.

Imagen 6: home del portal eeti.ee

The screenshot shows the home page of the Estonian government portal eeti.ee. The page is in Estonian. At the top left, there is a navigation menu with items like 'Avaleht', 'Logi sisse', 'ARTIKLID', 'Ukraina kriis', 'Koroonainfo', 'Eesti Vabariik', 'Tervis ja tervisekaitse', 'Toetused, sotsiaalteenused ja pensionid', 'Perekond', 'Töö ja töösuhted', 'Ettevõtlus', and 'Erinõuetega'. The main header includes the 'RIIGIPORTAAL EESTI.EE' logo, a search bar, and a 'Logi sisse' button. The main banner features a photograph of a person in a yellow shirt and a sign that reads 'HEA MARIA! LÕDMANE, ET MARTE SEEA TROOXY...'. Below the banner, there is a section titled 'Elusündmused' (Life Events) with several service tiles: 'COVID-19 INFO', 'JÄIN HAIGES', 'PERE LOOMINE', 'LAPSE SÜND', 'VAHETAN ELUKOHTA', and 'SOOVIN LUUA ETTEVÖTET'. Each tile contains a brief description and a 'Lugege lisaks' (Read more) link.

CONCLUSIONES

La implementación del Estado Digital requiere una alta penetración y conectividad en el territorio, aunque Chile cuenta con altos estándares de conexión y una legislación favorables a su implementación, y de conformidad con la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile alcanza una tasa del 87.4% de hogares con contratación de conexión propia, lo cual sería una tasa elevada, imperan los procedimientos presenciales o semipresenciales en la administración, las mediciones disponibles sobre el prestigio de las instituciones gubernamentales dista de ser favorable y la función pública, no está positivamente reputada entre la población.

Los avances chilenos son destacables, sin alcanzar la digitalización de todos los procesos. La plataforma Chile Atiende, alcanza a almacenar un volumen muy apreciable de los trámites que cada ciudadano requiere de la administración y como herramienta orientativa, aunque no siempre de gestión, cumple cabalmente con sus objetivos al presentar una exposición clara, no obstante, mayores avances son deseables, en tanto, se abra la posibilidad de realizar más diligencias en línea.

La solicitud de datos informados es reiterada y constante, por tanto, dista significativamente del principio *only once*, los plazos para que la administración responda petitorios y solicitudes suele ser indeterminado, tales como solicitud de identificación y trámites homologables, por lo cual, no está estandarizada la respuesta, y desde luego, está muy lejos de alcanzar una digitalización total.

El documento de identidad sigue requiriendo presencialidad en la mayor parte de la diligencia conducente a su obtención, de hecho, no tiene una versión digital o móvil remotamente comparable a la identificación digital implementada en Estonia. Al grado, de que el único trámite que puede solicitarse en línea es la solicitud de la cita presencial para la toma de datos, huellas y fotografía, al menos, un ciudadano tendrá que visitar en dos oportunidades el Registro Civil hasta la recepción del carnet y su pérdida, hurto o deterioro no puede reportarse digitalmente.

No existen medios de interconexión de los servicios públicos y privados, por tanto, dichos registros se mantienen almacenados y administrados separadamente, lo cual, no necesariamente es ineficiente, pero la consulta, disposición de trámites, reimpresión de recetas o prescripciones médicas es una política fijada por cada institución. En este sentido, consultamos con dos instituciones privadas Integramédica y Vida Íntegra, que son prestadoras de servicios de salud, la posibilidad de reimprimir o consultar en línea prescripciones del especialista, con respecto de lo cual, ambas denegaron tal posibilidad, un estudio especializado con evidencia más empírica y metódica podría determinar y mapear eficientemente el alcance de este tipo de prestaciones.

SERÍA INJUSTO SEÑALAR QUE LA ADMINISTRACIÓN CHILENA NO ATISBA ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO DIGITAL, (...) PERO TAMBIÉN ES CIERTO, QUE EL PARADIGMA ADMINISTRATIVO QUE SE REFLEJA, CORRESPONDE AL DE UNA GERENCIA PÚBLICA A LA USANZA DE LOS ENFOQUES QUE INTENTAN INCORPORAR PRÁCTICAS DEL SECTOR PRIVADO AL PÚBLICO

Sería injusto señalar que la Administración Chilena no atisba algunas características del Estado Digital, aunque no las alcance a plenitud, pero también es cierto, que el paradigma administrativo que se refleja, según los aportes de estos breves apuntes y la literatura consultada, corresponde al de una Gerencia Pública a la usanza de los enfoques neweberianos que intentan incorporar prácticas del sector privado al público, que en efecto, dichas políticas, aunque el estado de la opinión pública no parezca favorable, se palpan resultados ostensibles en la transparencia, disposición de la información, entre otras prácticas profesionalizantes, que probablemente, convivan y contrapesen otras prácticas y costumbres clientelares de los cuales no están exentas ninguna administración, esta línea, por sí sola, sobradamente, puede dar pie a investigaciones que descarten o corroboren la hipótesis sostenida.

GLOSARIO

Esperando contribuir a una disertación científica y política sobre cimientos sólidos, los conceptos, que no se pudieron esbozar íntegramente en el texto, o que requieren de un abordaje diferenciado para precisarlos, han sido desarrollados más cabalmente en este apartado, con aportaciones propias o de otros autores, especialmente, ha sido aclarada la definición de burocracia, la cual se ha acogido la compartida por Krieger a la comunidad académica, y luego, el autor ha apuntado los de acuñación propia y que se desprenden de este texto.

Burocracia: para Krieger (2015: 23) la burocracia se define como:

es un dispositivo (...) que se caracteriza por instituciones, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, instalaciones arquitectónicas, discursos, saberes y proposiciones morales y filantrópicas; estos y otros elementos heterogéneos que pertenecen tanto a lo dicho como a lo no-dicho están enlazados en red.

Estado Digital: para quien suscribe este análisis, el Estado Digital es aquél que puede calificarse como proactivo, ya que establece, a través de las tecnologías de información y comunicación, en especial, la informática, para ofrecer de forma activa, la prestación de servicios estatales de forma digital, tales como: identificación, denuncias, actos registrales o notariales, entre otros. La conceptualización esbozada nos lleva, necesariamente, a una bifurcación, al enfrentamiento conceptual de dos disyuntivas o modelos de administración, una pasiva y otra proactiva, que definiré así:

Sector Público Proactivo: es aquel en el cual la administración, sobre todo a través de medios digitales, identifica la oferta de servicios estatales disponibles para cada ciudadano, en forma que, al informarle sobre su disponibilidad e idoneidad para aquéllos, le incorpore o sugiera su postulación, por lo cual, le ahorra al ciudadano una indagación pormenorizada de la oferta disponible y las gestiones involucradas en su concesión.

Este tipo de administración está caracterizado por su enfoque centrado en el ciudadano y un tratamiento de la información a través de un sistema interconectado que permite el acceso de todas las entidades gubernamentales a la información personal de cada ciudadano, por lo cual, se evitan las duplicidades y solicitudes excesivas de información suministrada, y además de forma reiterada.

Sector Público Paciente: es aquel en el cual la administración, por su alto grado de complejidad, especialización y departamentalización, aunque ofrece una variada oferta pública de servicios, al estar disgregados, por lo comentado pretéritamente, asume una actitud paciente ante el ciudadano, esto es, que es éste quien según sus necesidades se dirige a las entidades públicas en busca de dicha oferta y que, por esta misma causa, puede reiteradamente, presentar la misma información que ya ha consignado, a los distintos entes de la administración, en consecuencia, se reiteran duplicidades, solicitudes de información y no es posible la aplicación del principio only one.

REFERENCIAS

CONSEJO NACIONAL DE TRANSPARENCIA. (2021). Estudio Nacional de Transparencia. Santiago.

KRIEGER, M. J. (2016). Las miradas de la administración pública de la modernidad y la posmodernidad. Ciencias administrativas. Revista Digital, 21-28.

MORALES, M. (2014). Nueva Gestión Pública en Chile: orígenes y efectos. Revista de Ciencia Política, 417-438.

PEVKUR, H. (13 de diciembre de 2021). Innovación, digitalización y transparencia: El caso de Estonia. (F. Fernández, Entrevistador)

SUBSECRETARÍA DE TELECOMUNICACIONES. (2020). Conexiones de Internet fija crecen 5,5% en Chile a junio de 2020. Disponible en: <https://www.subtel.gob.cl/conexiones-de-internet-fija-crecen-55-en-chile-a-junio-de-2020/> Consultado el 20 de marzo de 2021.



Somos Innovación

Para más información, contactar a José Alberto León al correo jleon@ciudadanoaustral.org

Autor:

Juan Pablo Molero

Coordinación, diseño y edición:

José Alberto León

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan las de Fundación Ciudadano Austral, ni las de su Directorio, Senior Fellows u otros miembros. El documento puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría en los créditos.

Si deseas colaborar para continuar los trabajos de investigación, **escribenos.**
Tu aporte es importante.

e-mail: sumate@ciudadanoaustral.org

Versión: 20-02-2022