

CREA EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DE DATOS

BOLETÍN N°17.590-05

Juan Ignacio Gómez Corvalán

Coordinador para el Congreso Nacional
Programa Legislativo – LyD

5 de enero de 2026

Agenda

1. Contexto:
 - A. La complejidad en la gestión pública;
 - B. Gobernanza de datos: panorama; y
 - C. Importancia del proyecto de ley.

2. Observaciones:
 - A. Cuestión en la relación problema – solución;
 - B. Problema de técnica legislativa: interpretación;
 - C. Problema de técnica constitucional: alcance.

3. Propuestas y conclusiones.

LYD

LIBERTAD Y DESARROLLO

Contexto

La complejidad en la gestión pública

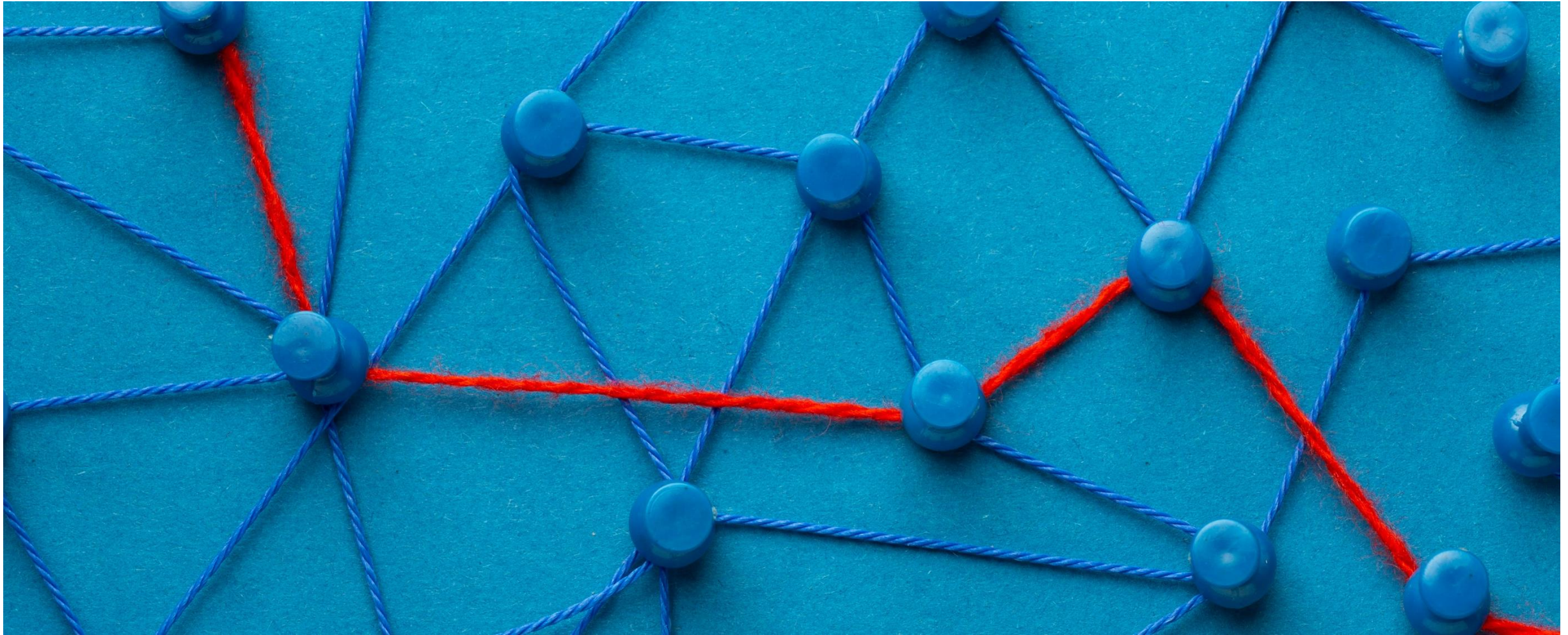
Complejidad

“el número de relaciones posibles en abstracto entre los elementos de un sistema aumenta exponencialmente con respecto al aumento del número de los elementos mismos.

Dos elementos forman cuatro relaciones, tres elementos, nueve, etcétera. En consecuencia, cuando en un sistema los elementos se vuelven muy numerosos, el número de relaciones alcanza tal tamaño que ya no son controlables inmediatamente por el sistema mismo. **Eso conlleva que no todo el sistema puede actualizarse y ponerse en relación simultáneamente.**

Todas las operaciones del sistema remiten a un ámbito de posibilidades ulteriores.”¹

Complejidad y selección



Complejidad y Gestión Pública

- En abstracto, el Estado tiene infinitas posibilidades de gestión, pero es imposible realizarlas todas: son más de las que el mismo Estado puede abarcar;
- El desafío de la gestión pública es gestionar la complejidad para que el Estado pueda, mediante herramientas, reducirla. Reducir la complejidad es gestionar de manera eficiente.
- Por ejemplo: el bolsillo electrónico.

Complejidad y Gestión Pública

- La gestión pública se realiza con información: toma de decisiones, formulación de políticas públicas, asignación de beneficios, etc...
- La transformación digital del Estado se vuelve relevante porque **sirve de base para una gestión eficiente de la información**, pero es la base, no el fin;
- La gestión de los datos es el siguiente paso en la modernización del Estado.

The logo for LYD (Libertad y Desarrollo) is located in the top left corner. It consists of the letters 'LYD' in a bold, white, sans-serif font on a black rectangular background. To the right of this black rectangle is a vertical orange bar that tapers slightly towards the top. Below the black rectangle, the words 'LIBERTAD Y DESARROLLO' are written in a small, white, sans-serif font.

LYD

LIBERTAD Y DESARROLLO

Contexto

Gobernanza de datos: panorama

Recomendaciones OCDE

1. Mayor relevancia de la protección de datos y del equilibrio global

- La gobernanza de datos se vincula crecientemente a prácticas de protección de datos a escala global.
- Desafío central: equilibrio entre libre flujo de datos y protección de datos.
- Riesgo: una sobreprotección excesiva puede reducir el valor del intercambio de datos, especialmente en servicios públicos transfronterizos.

2. De la fragmentación a la cohesión integral

- La gobernanza de datos suele existir dentro de políticas de transformación digital, pero de manera fragmentada, lo que reduce el valor “a nivel de todo el gobierno”.
- Tendencia: avanzar hacia un modelo holístico para:
 - Integrar al gobierno en su conjunto.
 - Evitar duplicación de estándares y soluciones técnicas.
 - Mejorar la interoperabilidad.

Recomendaciones OCDE

3. Enfoques estratégicos y liderazgo claro

- Error común: entender la gobernanza de datos como responsabilidad exclusiva de TI.
- Enfoque requerido: visión estratégica sobre capacidades, políticas, marcos regulatorios, liderazgo y cultura organizacional.
- Roles críticos:
 - Chief Data Officers (CDOs).
 - Data stewards (custodios de datos).
- Objetivo: elevar la madurez de datos en todo el sector público.

4. Gobernanza como pilar de la política pública

- Muchas políticas públicas subestiman la contribución de la gobernanza de datos a su éxito.
- Tendencia: posicionar la gobernanza como capa subyacente y habilitante de los arreglos de política.
- Especialmente relevante en políticas transversales que requieren intercambio interinstitucional de datos para el monitoreo y evaluación (p.e. integridad pública, política regulatoria).

Recomendaciones OCDE

5. Métodos abiertos, inclusivos y colaborativos

- La buena gobernanza de datos se fortalece con enfoques:
- Abiertos, inclusivos, iterativos, colaborativos y basados en valor.
- Implica:
 - Compromiso de stakeholders para definir prioridades y necesidades de datos.
 - Alianzas externas (sector privado, sociedad civil) para soluciones digitales e intercambio de datos.
 - Valores compartidos y herramientas comunes (p. ej., estándares abiertos y APIs) para integración.

Recomendaciones OCDE

6. Marco para un sector público impulsado por datos (DDPS)

- Gobernanza: Desarrollar un modelo coherente e integral que sirva de base;
- Valor Público: Aplicar los datos para generar valor a través de tres actividades interconectadas:
 - Anticipación y Planificación: Usar datos para diseñar políticas, planificar intervenciones y prever necesidades futuras,.
 - Entrega (Delivery): Usar datos para mejorar la implementación de políticas y la capacidad de respuesta de los servicios públicos.
 - Evaluación y Monitoreo: Usar datos para medir el impacto, auditar decisiones y supervisar el rendimiento,.
- Confianza: Garantizar el uso ético, transparente y seguro de los datos para construir y preservar la confianza pública (ética, privacidad y transparencia).

Estas se articulan a través de tres capas de gobierno: estratégica (liderazgo y visión), táctica (implementación coherente y regulaciones) y de entrega (infraestructura y arquitectura de datos).



LYD

LIBERTAD Y DESARROLLO

Contexto

Importancia del proyecto de ley

¿Por qué importa?

1. Limitaciones actuales al uso de datos en el Estado

- El aprovechamiento de datos está restringido por **barreras institucionales, obstáculos administrativos, exigencias legales y falta de interoperabilidad.**
- Ejemplo: en la Ley de Presupuestos, cada año se agregan múltiples obligaciones de información al Congreso que se cumplen con envíos de documentos electrónicos y archivos escaneados.
- Consecuencia: la información no queda en formatos estructurados, se dificulta la automatización del análisis y se obliga a un trabajo manual para “reconstruir” datos que el propio Estado ya tiene digitalizados pero no comparte.

¿Por qué importa?

2. Modernización del Estado: tres dimensiones críticas

- **Institucional:** marco normativo para una gestión pública basada en datos, con eficiencia y estándares técnicos reconocidos.
- **Cultural:** cambios organizacionales para integrar la gestión de datos y herramientas digitales, promoviendo decisiones basadas en evidencia.
- **Económica:** costos de adecuación normativa y de los cambios culturales necesarios para sostener el modelo.

¿Por qué importa?

3. Componentes esenciales de una gobernanza de datos efectiva

- **Gobernanza institucional de los datos.** Requiere liderazgo estratégico, rectoría clara, coordinación interinstitucional, marco normativo adecuado, estándares de interoperabilidad e infraestructura tecnológica segura y confiable.
- **Creación de valor público mediante datos.** Permite anticipar escenarios, planificar con información relevante, ofrecer servicios centrados en las personas y establecer monitoreo y evaluación con indicadores de desempeño.
- **Confianza y ética.** Exige gestión equitativa y no discriminatoria, alineada con protección de datos personales, con transparencia, rendición de cuentas y altos estándares de ciberseguridad.

¿Por qué importa?

4. Desafío jurídico-administrativo y valoración del proyecto

- Principal desafío: **contar con habilitaciones legales expresas para compartir información entre órganos del Estado**, con reglas claras que resguarden legalidad, confidencialidad y proporcionalidad.
- El proyecto se valora porque **reconoce estas barreras y propone mecanismos para superarlas**, avanzando hacia una gobernanza común para usar mejor los datos y prestar servicios públicos más eficientes, integrales, precisos y oportunos.

Observaciones

En relación a la definición del problema y la propuesta del proyecto

Marco de análisis

- **Marco de análisis de política pública. Identificar con claridad:**
 - Cuál es el problema que se busca abordar.
 - Por qué ese problema amerita atención pública.
 - Cuál es la solución propuesta y su coherencia con el diagnóstico.
- **Problema principal identificado por el proyecto:**
 - Existencia de brechas institucionales que impiden un uso eficiente e integral de los datos del Estado.
 - Efectos:
 - Limita la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas.
 - Restringe el uso de datos en procesos e instancias de la actividad estatal, especialmente en el ámbito del gobierno.

Marco de análisis

- **Relevancia:**

- La complejidad actual supera la capacidad de una persona o incluso de equipos.
- El procesamiento computacional de datos es indispensable para ampliar capacidades estatales de diseño e implementación de políticas.

- **Solución propuesta: evaluación institucional:**

- La creación del Sistema Nacional de Gestión de Datos es conceptualmente adecuada.
- El proyecto lo define como marco de gobernanza, lo que implica:
 - Disposiciones vinculantes para sus integrantes.
 - Rectoría técnica de la Secretaría de Gobierno Digital como autoridad superior en la materia.
- Idea central: un “sistema” es un conjunto de partes relacionadas; aquí la relación es normativa y obligatoria, constituyendo gobernanza institucional de datos.

Marco de análisis

- **Crítica al alcance normativo actual:**

- La normativa de transformación digital está dispersa y se concentra en la Ley de Procedimiento Administrativo, limitando la transformación digital a actuaciones administrativas específicas.
- El proyecto debería aspirar a un marco más amplio, aplicable a toda la actividad del Estado, incluyendo:
 - Análisis de datos para decisiones.
 - Formulación de políticas públicas.
 - Gestión de áreas sustantivas de los servicios.
 - Disponibilización de datos para acceso y análisis por sociedad civil.

Marco de análisis

- **Principales omisiones y riesgos del texto. Al limitarse a habilitar el intercambio de información entre órganos, el proyecto:**
 - Renuncia a definir con precisión el objeto específico de la ley respecto de la actuación de los organismos.
 - Omite abordar el uso de inteligencia artificial en el ámbito gubernamental.
 - No contempla mecanismos efectivos de coordinación con agencias donde hay riesgo de superposición normativa, especialmente en:
 - Protección de datos personales.
 - Ciberseguridad.

Marco de análisis

- **Recomendación legislativa**

- El proyecto debe aclararse y complementarse durante la tramitación para:
 - Abordar la complejidad de la materia y los desafíos técnicos.
 - Incorporar herramientas explícitas para generar más valor público.
 - Asegurar una gobernanza de datos ética.
- Elementos clave a incorporar:
 - Principios de no discriminación en el uso de datos.
 - Mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas (no presentes en el texto actual).

Observaciones

Problema de técnica legislativa:

Técnica e interpretación de la ley

- **Problema transversal del proyecto: técnica legislativa e interpretación normativa**
 - El proyecto utiliza múltiples conceptos técnicos sin uniformidad conceptual asegurada.
 - Reglas clásicas de interpretación (Código Civil):
 - Las palabras se entienden en su sentido natural y obvio, salvo definición legal.
 - Las palabras técnicas se entienden según el sentido de quienes practican esa ciencia o arte, salvo que la ley las use en sentido diverso.
 - Implicancia: cuando el legislador define un concepto técnico, desplaza el sentido técnico habitual.

Técnica e interpretación de la ley

- **Caso ilustrativo: “interoperabilidad”**

- El término se incorpora en el derecho chileno con la Ley N° 21.180 (transformación digital del Estado) mediante el art. 16 bis de la Ley de Procedimiento Administrativo.
- Esa regulación, circunscrita a procedimientos administrativos, formula principios generales sobre medios electrónicos y alude a:
 - Capacidad de los medios electrónicos de interactuar mediante estándares abiertos, con interconexión segura y expedita.

Técnica e interpretación de la ley

- **Definición del proyecto: cambio respecto de la Ley de Procedimiento Administrativo**
 - El art. 11 N° 1 del proyecto modifica la definición legal de interoperabilidad, estableciendo que los sistemas deben poder poner a disposición de otros sistemas datos e información en línea, con mínima intervención humana, y sobre estándares y protocolos comunes.
 - Consistencia interna. Coincide con el art. 2° del proyecto, que define “interoperar” en términos equivalentes.

Técnica e interpretación de la ley

- **Enfoque OCDE en literatura especializada.** Interoperabilidad: capacidad de que organizaciones, procesos y sistemas públicos intercambien datos y los usen de modo coherente, seguro y significativo, exigiendo:
 - Semántica (lenguaje común): mismos conceptos y vocabularios; evita ambigüedades.
 - Sintaxis (compatibilidad técnica): formatos, APIs y protocolos que habilitan flujos automatizados.
 - Arreglos organizativos y legales: gobernanza, marcos normativos y convenios que habiliten acceso y reutilización sin vulnerar privacidad/confidencialidad.
 - Orientación a procesos y valor público: intercambio para trámites/servicios fluidos y decisiones basadas en evidencia, incluso con privados cuando corresponda.

Técnica e interpretación de la ley

- **Conclusión comparada:** mismo propósito, pero riesgo estructural
 - Los tres enfoques apuntan al mismo fin: habilitar flujos constantes de información entre órganos del Estado para análisis útiles al cumplimiento de funciones.
 - El problema no es solo terminológico:
 - La interoperabilidad es un atributo esencial de la gobernanza digital.
 - Si se requieren habilitaciones legales expresas para intercambio y uso de información, es indispensable precisar con rigor “interoperabilidad” e “interoperar”.
- **Riesgo principal de una definición legal deficiente**
 - Si la definición legal es ambigua o deficiente, se generan:
 - Problemas de legalidad en la implementación de políticas basadas en datos.
 - Restricciones al alcance técnico y operativo de los análisis que la administración podría desarrollar para fines públicos.
 - Además, al existir definición legal expresa, se limita la aplicación supletoria del criterio del Código Civil sobre el uso técnico habitual en la disciplina (informática).

Observaciones

Problema de técnica constitucional:
alcance

Diseño constitucional

- **El proyecto incluye expresamente en el Sistema Nacional de Gestión de Datos a:**
 - Poder Judicial;
 - Congreso Nacional;
 - Contraloría General de la República; y
 - Gobiernos regionales y municipalidades.
- **Todos estos órganos tienen autonomía constitucional.** La Constitución los separa funcional y orgánicamente de la estructura jerárquica encabezada por el Presidente de la República (Administración del Estado) de otros órganos que son, frente a él, independientes..

Diseño constitucional

- **Efectos de la autonomía constitucional:**

- Las decisiones del Presidente no les son oponibles: no están bajo su dependencia ni supervigilancia;
 - Funcionan en paralelo al gobierno central y cuentan con potestad de autorregulación (conferida por la Constitución).
-
- En ciertos casos (gobiernos regionales, municipalidades y Poder Judicial) existe un régimen especial de fiscalización en el que no participa la Cámara de Diputados, salvo la excepción de la acusación constitucional.

Diseño constitucional

- **Adscripción forzosa vs. voluntaria: distinción problemática**
 - Por el artículo 4º, los órganos ya mencionados quedan incorporados forzosamente al sistema.
 - Otros órganos constitucionales autónomos no incluidos pueden integrarse voluntariamente (p. ej., CNTV, SERVEL, Ministerio Público, Tribunal Constitucional).
- ¿Por qué algunos órganos autónomos (e incluso otros poderes del Estado) quedan sujetos obligatoriamente, mientras otros quedan con integración voluntaria, aparentemente solo por no estar mencionados en la Ley de Procedimiento Administrativo ni en el proyecto?

Diseño constitucional

- **Implicancia constitucional de la rectoría técnica.**
 - Someter a rectoría técnica de un órgano dependiente del Presidente a otros poderes del Estado y a órganos con autonomía constitucional. **Debiera ser materia de reforma constitucional.**
- **Fundamento:**
 - Sus estatutos esenciales están en la Constitución.
 - El legislador tiene delegación limitada a materias específicas de organización y procedimientos.

Diseño constitucional

- **Críticas al artículo 10º: tratamiento de particulares**
 - Observación principal: redacción ambigua y enfoque expansivo.
 - Regla general propuesta. Los particulares no forman parte, por naturaleza, de un sistema administrativo.
 - Solo deberían integrarse cuando exista obligación de interoperar o proveer datos a la Administración, por mandato legal o contractual, y en los términos que fije la ley o el contrato.
- **Problema del proyecto:**
 - Parece presumir que los particulares forman parte del sistema solo porque podrían integrarse voluntariamente.
 - No define con precisión: qué obligaciones asumirían, en qué condiciones interoperarían con sistemas públicos, cómo se producirían los flujos de información, qué habilitación normativa (legal o sublegal/reglamentaria) permitiría regular estos aspectos.



Conclusiones

Conclusiones

- **Contexto y valoración general.** La transformación digital del Estado es un imperativo, dado que la tecnología avanza más rápido que las leyes que estructuran la administración y su operación.
- El proyecto va en la dirección correcta, pero **requiere complementos y perfeccionamientos** para asegurar efectividad.
- Diagnóstico crítico del proyecto:
 - Presenta una regulación: Incompleta, inconexa e insuficiente.
 - Problema institucional destacado: rectoría técnica y autonomía constitucional
 - El proyecto somete a la rectoría técnica de un organismo de la Administración del Estado (dependiente del Presidente) a organismos dotados de autonomía.
 - Disposiciones imprecisas: generan problemas de legalidad, por el principio de que los órganos públicos solo pueden actuar dentro de las facultades expresas que la ley reconoce.

Conclusiones

- **Contexto y valoración general.** La transformación digital del Estado es un imperativo, dado que la tecnología avanza más rápido que las leyes que estructuran la administración y su operación.
- El proyecto va en la dirección correcta, pero **requiere complementos y perfeccionamientos** para asegurar efectividad.
- Diagnóstico crítico del proyecto
 - Se observa escasa profundidad conceptual: falta claridad y completitud en definiciones y uso de términos.
 - No configura un sistema administrativo con la flexibilidad necesaria para:
 - Enfrentar el cambio tecnológico constante.
 - Abordar la irrupción de la inteligencia artificial generativa.



MUCHAS GRACIAS

SÍGUENOS EN:



@libertadydesarrollochile



@lydchile



@LyDChile



Libertad y Desarrollo



Libertad y Desarrollo Chile



Voz LyD



www.lyd.org