

### 3 / Evaluación, control y transparencia

#### INSTITUCIONALIZAR LA COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD Y EXTENDER SUS FACULTADES ESTABLECIENDO LA AGENCIA DE PRODUCTIVIDAD Y EVALUACIÓN /

##### ¿Por qué?

El ciclo de las políticas públicas debiese terminar con la evaluación sobre si el impacto efectivo corresponde a los objetivos iniciales y si fueron adecuados los instrumentos utilizados y los recursos asignados. Sólo de este modo es posible adoptar decisiones razonadas acerca de la mantención, modificación, mejora, reducción o eliminación de un determinado programa.

Actualmente, la evaluación *ex ante* de los programas y su monitoreo en la etapa de ejecución está mayoritariamente concentrada en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), mientras que la evaluación *ex post* se concentra en la DIPRES a través de sus líneas de evaluación de programas, de impacto y las comprensivas del gasto. En el Congreso, por su parte, se ubica el Departamento de Evaluación de la Ley, unidad que también hace evaluación *ex post*, pero de manera extremadamente acotada. Sin embargo, existe una suerte de consenso en que la fórmula actualmente existente no es suficiente para mejorar la calidad de las políticas públicas. En teoría, el monitoreo y control de gestión que realiza la DIPRES, junto a las evaluaciones que ésta encarga, sí informan el proceso presupuestario, sin embargo, el diagnóstico es transversal en cuanto a que esto no ocurre en la práctica (Consortio para la Reforma del Estado 2009; Irrarrázaval y de los Ríos 2014; OECD 2017a). Este defecto puede responder a problemas en la organización interna de la DIPRES, pero ciertamente también responde a la dificultad del Ejecutivo de evaluarse a sí mismo con ecuanimidad (en particular cuando es frecuente que la DIPRES se involucre profundamente en el diseño de los programas).

En razón de lo anterior, la propuesta de la creación de una agencia de evaluación se ha planteado repetidamente desde el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, sin que a la fecha se haya materializado bajo ninguna de las alternativas propuestas. A pesar del acuerdo sobre la necesidad de crear una agencia, las propuestas difieren en el diseño institucional, tanto en su gobierno corporativo como en sus facultades (Ferreiro y Silva 2009; Ferreiro 2013; Irrarrázaval y de los Ríos 2014; y Boletín N.º 9247). En términos generales, los principales puntos de discusión son su dependencia (del Ejecutivo o del Legislativo) o autonomía, y sus atribuciones (evaluación *ex ante* o sólo evaluación *ex post* y qué se evalúa).

Sin perjuicio del nulo avance en este ámbito, la actual administración sí dio un paso en un área relacionada con la creación de la Comisión de Productividad (Decreto N.º 270 de 2015 de los Ministerios de Economía y de Hacienda). Se trata de una entidad consultiva, independiente y autónoma cuyo objetivo principal es “aumentar la productividad para mejorar la vida y bienestar de las personas”. Su actual conformación guarda dos diferencias relevantes en relación a las propuestas de agencia de evaluación que se han discutido en este apartado. Lo primero es que sólo ha sido institucionalizada por decreto, por lo que nada asegura su continuidad y tampoco es claro que su independencia esté bien resguardada. Lo segundo es que su foco está explícitamente acotado a temas de productividad y en particular a la identificación de obstáculos regulatorios, de gestión o administración de bienes públicos, restricciones al emprendimiento o al desarrollo de una industria.

Ahora bien, siguiendo el ejemplo de las comisiones de productividad de Australia y de Nueva Zelanda, no es antojadizo pensar que una eventual agencia de evaluación adopte también los desafíos que se ha puesto a la Comisión de Productividad. Por lo pronto, la necesidad de una agencia de evaluación va mucho más allá de medir el impacto de programas sociales. Su foco es mucho más amplio e incluye evaluar los resultados de programas de fomento productivo, de fomento al emprendimiento y de los efectos colaterales en la productividad que podrían tener distintas iniciativas públicas. En este sentido, sumar a la tarea de evaluación de políticas la perspectiva de su impacto en la productividad cuando corresponda, parece ser una medida más que razonable.

## ¿Cómo?

Se propone la creación de una Agencia de Productividad y Evaluación, como una entidad autónoma (autonomía legal). En cuanto a su gobierno corporativo, se propone un cuerpo colegiado de cinco consejeros designados por el Presidente de la República con acuerdo de 2/3 de los senadores en ejercicio. Éstos durarán seis años en su cargo, siendo renovados por parcialidades y pudiendo ser designados nuevamente para un solo periodo más. El Presidente del Consejo será designado de entre los Consejeros por el Presidente de la República. La Agencia contará con un Director Ejecutivo designado por el Consejo a partir de una terna conformada a través del sistema ADP.

En el ámbito de la productividad, la Agencia seguiría abocada a los objetivos planteados para la actual comisión: la identificación de obstáculos regulatorios, de gestión o administración de bienes públicos, restricciones al emprendimiento o al desarrollo de una industria, etc. La diferencia está en el mayor grado de autonomía para la definición de su agenda de trabajo.

Esta Agencia tendrá la responsabilidad de definir los lineamientos en que se enmarcarán el Informe de Antecedentes Mínimos y el Informe de Productividad con que deberá acompañar el Ejecutivo la presentación de nuevas iniciativas legislativas (ver sección 1. Mejor deliberación política / 1.1 En las decisiones del Poder Ejecutivo).

Adicionalmente, la Agencia también estará facultada para evaluar el grado de coherencia regulatoria en distintos sectores que defina en conjunto con el Ejecutivo y el Congreso, teniendo la facultad de proponer iniciativas de simplificación regulatoria por sector.

Respecto del ámbito de competencias en materia de evaluación, se propone limitarlo únicamente a la evaluación *ex post*. La agencia deberá tener la capacidad de hacer evaluaciones comprensivas de las políticas públicas, y no únicamente de evaluar programas aisladamente. La creación de esta entidad implicaría reorientar los esfuerzos de evaluación de impacto que actualmente coordina la DIPRES, enfocándola ahora en la evaluación de la eficiencia del gasto (ver propuesta siguiente). En tanto, el monitoreo permanente y la evaluación *ex ante* se mantendrían en el Ejecutivo.

Asimismo, se propone que esta institución deba anunciar un Plan de Evaluación, de manera que su agenda esté programada con antelación y sea de conocimiento público. Con el objeto de que sus informes sean de utilidad para la mejora de los programas y políticas que se están llevando a cabo, pero también para que los parlamentarios puedan cumplir con su rol fiscalizador sobre el Ejecutivo de manera informada, se propone que el plan sea fijado entre el Congreso, el Ejecutivo y la propia Agencia.

Junto con ello, se propone establecer la práctica de que anualmente ésta presente al Congreso información sistematizada y relevante que alerte de los principales hallazgos transversales o sectoriales que ha detectado en el ejercicio de sus funciones. La información debe estar orientada a que el Congreso pueda utilizarla para ejercer mejor su rol de fiscalización y también para que sirva de insumo para la discusión presupuestaria.

Finalmente, debiera incorporarse también en este caso la obligación de contar con un consejo de la sociedad civil de carácter consultivo, haciendo extensiva la norma que hoy rige para los órganos de la Administración del Estado, según el artículo 74 de la Ley N.º 20.500.

## Arreglos institucionales para las funciones de evaluación de impacto e incidencia en la productividad /

La **COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE AUSTRALIA** es un órgano creado en el año 1998 por ley, independiente, cuyos comisionados (entre cuatro y once) son nombrados por períodos fijos de cinco años, y que cuenta con una asignación presupuestaria propia. La Comisión tiene como misión mejorar la productividad y el desempeño económico, reducir la regulación innecesaria, fomentar el desarrollo de industrias australianas eficientes y competitivas, facilitar el ajuste a cambios estructurales, reconocer los intereses de la comunidad en general y de todos quienes puedan verse afectados por sus propuestas, promover el empleo regional y el desarrollo, tener en cuenta los compromisos internacionales y las políticas comerciales de Australia y asegurar que la industria australiana se desarrolle de manera sustentable ecológicamente.

El programa de trabajo de la Comisión es fijado en base a los requerimientos del gobierno, a los principales temas regulatorios que están presentes en Australia, al monitoreo de desempeño y mediciones de organismos públicos y a denuncias sobre faltas a la neutralidad en la promoción de la competencia. La Comisión de Productividad de Australia lleva a cabo análisis de productividad de distintos sectores pero también emite reportes que evalúan la efectividad y eficiencia de servicios públicos así como mediciones especiales sobre resultados de políticas públicas específicas. A pesar de que la agenda de trabajo depende en gran medida del gobierno, los diagnósticos, las propuestas y recomendaciones se basan en su propio análisis. Se usan procedimientos transparentes, abiertos al escrutinio público y con períodos de consulta pública por diversos mecanismos y sus informes se presentan a la comunidad en general, al gobierno y también al Parlamento.

*Fuente:* <http://www.pc.gov.au/>

La **COMISIÓN DE PRODUCTIVIDAD DE NUEVA ZELANDIA** fue constituida en el año 2010 como un *crown entity*, con el objeto de asesorar al gobierno en mejorar la productividad del país, debiendo considerar los diferentes intereses y grupos poblacionales de Nueva Zelandia. La Comisión, encabezada por tres consejeros, lleva a cabo investigaciones profundas sobre temas determinados a petición del gobierno, estudios específicos sobre productividad sectorial y la promoción de temas asociados a la productividad.

El foco de su análisis está en el marco general, considerando cómo influyen las normas, políticas, regulaciones e instituciones. La agenda de la Comisión es determinada por el gobierno, con consulta a la propia Comisión. Los estudios tardan, en general, 12 meses e incluyen consultas públicas por medio de diversos mecanismos. Desde su creación ha abordado temas como vivienda, educación terciaria, servicios sociales, productividad en el sector servicios, integración económica entre Australia y Nueva Zelandia y transporte de carga.

*Fuente:* <http://www.productivity.govt.nz/>

## PROMOVER MODIFICACIONES A LA FORMA DE CONTROL QUE EJERCE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA /

### ¿Por qué?

Desde hace algún tiempo se ha avanzado en la idea de disminuir gradualmente el control *ex ante* de legalidad que lleva a cabo la Contraloría General de la República, incrementando la sanción *ex post*. Así lo propuso el Consorcio para la Reforma del Estado (2009) pero es también una de las principales recomendaciones de la OECD para la Contraloría chilena (2014a). La OECD propuso utilizar el control de legalidad para incentivar esfuerzos de la administración destinados a mejorar el control interno (que muchas veces descansa en la existencia de la toma de razón) y una reorientación de la auditoría *ex ante*. El planteamiento aseguraba que una tendencia hacia la auditoría *ex post* y la flexibilización en la gestión no significan menos control, sino que más variedad en los tipos de control. Por lo mismo, este informe también propone mejoras al CAIGG (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.4 Gestión organizacional).

Los principales avances respecto de modificaciones en torno a la toma de razón se han dado con la Resolución 1.600/2008, actualmente reemplazada por la Resolución 10/2017 que fija las normas sobre exención del trámite para determinadas materias de personal. Esta última resolución precisamente alude a la necesidad de priorizar el control preventivo de juridicidad en los actos que en la actualidad se consideren esenciales y a la necesidad de racionalizar el uso de los RRHH destinados al ejercicio de la toma de razón por principios de eficacia, eficiencia y economía, considerando que se someten al examen preventivo de legalidad en materias de personal 300.000 actos administrativos al año. Repensar la toma de razón y el control *ex ante* es necesario para permitir mayor agilidad en la gestión diaria de los servicios.

A ello se suma la automatización de la toma de razón y las mejoras tecnológicas (por ejemplo, el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración Pública) que ha implementado la Contraloría. Sin embargo, el Informe de Progreso 2016 de la OECD señala que en este aspecto es donde se observan los menores avances respecto de las recomendaciones realizadas (OECD 2016b).

En otro ámbito de acción de la Contraloría, se proponen cambios respecto de la manera de efectuar su cuenta pública, resguardando su autonomía. Actualmente dicha práctica se enfoca en constatar la cobertura y cantidad de acciones realizadas en cuanto a cada tipo de funciones (auditoría, jurídica, control de personal, análisis contable y jurisdiccional), con avances recientes respecto a sistematizar las principales dudas y dificultades respecto de las normas jurídicas. Si bien dicho ejercicio

le permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento de la Contraloría en un año determinado, no está orientada a funcionar como insumo para otros órganos del Estado. La Contraloría tiene a su disposición una vasta cantidad de información respecto del funcionamiento de los ministerios y servicios públicos, información que es desaprovechada en términos de la fiscalización que realiza, por ejemplo, el Congreso Nacional.

## ¿Cómo?

En materia de control del Poder Ejecutivo:

La Contraloría debiese dictar una política respecto de las exenciones de la toma de razón para actos no esenciales. A diferencia de la fórmula actual de exenciones según el tipo de acto, la base de dicha política debe ser que ciertos servicios públicos pudieran optar a este beneficio para todos sus actos no esenciales, concibiéndola entonces como una suerte de graduación temporal de un servicio que cumple con determinados requisitos. Ello para evitar comportamientos estratégicos como los que se han observado con las exenciones a la toma de razón en materias de adquisiciones de bienes y servicios en base a un monto determinado (Engel et al. 2015). Dicho beneficio se pierde en caso de detección de irregularidades en el control *ex post*.

Las directrices de dicha política debieran incluir requisitos de acceso al beneficio, por ejemplo, el historial de las auditorías *ex post* y cierta certificación de la unidad de auditoría interna (como se ha realizado con las evaluaciones que lleva a cabo la Contraloría). En cualquier caso, ello no implica que el servicio deja de estar supervigilado sino que, por el contrario, el foco está en las auditorías *a posteriori*.

En materia de presentación de información a otros órganos del Estado:

Establecer que anualmente Contraloría presente al Congreso información sistematizada y relevante que alerte de los principales problemas, hallazgos o riesgos transversales o sectoriales que ha detectado en el ejercicio de sus funciones. La información debe estar orientada a que el Congreso pueda utilizarla para ejercer mejor su rol de fiscalización y también para que sirva de insumo para la discusión presupuestaria. Su presentación puede ir además acompañada de la opinión de observadores externos de la sociedad civil.

### ¿Por qué?

Junto a la necesidad de mejorar la forma en que se diseñan y discuten las nuevas iniciativas (ver sección 1. Mejor deliberación política) y la importancia de contar con evaluaciones estrictas e independientes del impacto de éstas (propuesta anterior en esta sección), es imprescindible contar también con mecanismos de seguimiento permanente de la ejecución de los programas. El mínimo en este aspecto es el monitoreo de la ejecución presupuestaria, la que, si bien da luces indirectas del avance en la implementación, poco informa respecto de coberturas y perfiles de la población beneficiaria y menos del avance hacia los objetivos propuestos.

Buscando remediar esto, el Estado chileno ha implementado incrementalmente una serie de medidas que complementan el ciclo presupuestario incorporando información adicional relativa a metas e indicadores de cumplimiento. De hecho, el sistema chileno de presupuesto y control de gestión es bien evaluado en el contexto internacional, en particular debido a su capacidad para generar información de desempeño. Y es que el sistema de control de gestión ha crecido sostenidamente en la cantidad de indicadores, funcionarios dedicados y plataformas de medición, generando volúmenes crecientes de planillas, matrices y tablas con porcentajes de cumplimiento de indicadores de variada índole. La pregunta, entonces, es si esta información es la que es pertinente de levantar y si se utiliza o no para informar la toma de decisiones en relación a la continuidad o modificación de las políticas vigentes. Lamentablemente esto no siempre es así (Políticas Públicas UC 2014 y Centro de Sistemas Públicos 2016).

En parte, esto responde a que el énfasis en generar información de desempeño se hizo de manera poco articulada con otros elementos claves de gestión y organización del Estado. No estamos solos en esto. Muchas reformas que han priorizado la adición de indicadores de desempeño han terminado con documentos presupuestarios decorados con centenares de indicadores irrelevantes (Scott, por publicar).

Adicionalmente, en la actualidad existe poca congruencia entre los *productos estratégicos* que persiguen los servicios, los *programas presupuestarios* que reconoce la Ley de Presupuestos (definidos en la lógica de la administración presupuestaria) y los programas públicos (que observa la ciudadanía). Esto responde principalmente a descoordinación. Tanto en la DIPRES como en los ministerios, el peso del proceso de definición de los *productos estratégicos* es llevado por los respectivos equipos de planificación y control de gestión, los que muchas veces operan de manera independiente de las distintas divisiones de finanzas, en el caso de los ministerios, y de los *sectores presupuestarios*, en el caso de la DIPRES. Esta incongruencia es frecuente y dificulta sustancialmente el monitoreo de los programas y la evaluación de sus resultados.

Ahora bien, este descalce no sólo genera consecuencias (al dificultar el monitoreo), sino que también es un síntoma de algo previo. Y es que, si bien hemos hecho esfuerzos importantes por instaurar la evaluación y el control de gestión como ejes relevantes dentro del ciclo de las políticas públicas, en buena parte esto sólo se ha traducido en baterías de indicadores que se calculan y monitorean de manera paralela al negocio propio de los servicios, sin influir mayormente en su gestión presupuestaria ni en su planificación estratégica.

Hemos construido una valiosa plataforma de información, instalando capacidad de medición y supervisión, pero sin que esto alimente adecuadamente el ciclo presupuestario. Esto debe modificarse.

## ¿Cómo?

Cuatro medidas ayudarían a avanzar en esta materia:

- i / Rediseñar el sistema de control de gestión de manera tal de que cada *programa presupuestario* deba contar con un número limitado de *productos estratégicos*. Hoy no todos los *programas presupuestarios* están asociados a *productos estratégicos*, mientras que en otros casos el problema es el inverso: existen demasiados *productos estratégicos* asociados a presupuestos excesivamente genéricos, lo que impide evaluar adecuadamente el desempeño. Asimismo, este vínculo debe quedar explicitado en la ley y no en documentos paralelos que poco y nada inciden en el ciclo presupuestario.
- ii / Por su parte, las asignaciones presupuestarias o bien los *programas presupuestarios*, según corresponda, debieran nominarse con estricto apego a los nombres utilizados en la definición de *productos estratégicos*. Esto no requiere más que una redacción en consistencia del proyecto de ley de presupuesto que se elabora cada año. Si la asignación definida en la ley considera más de un *producto estratégico*, será la glosa correspondiente a dicha asignación donde se detallarán los productos.
- iii / Focalizar la función de la actual División de Control de Gestión Pública en el monitoreo del cumplimiento de compromisos ministeriales ahora más directamente ligados a *productos estratégicos*. Esto implicaría reenfocar las personas y plataformas actualmente abocadas al sistema de incentivos de remuneraciones hacia una lógica de auditoría estratégica y de difusión de los compromisos ministeriales y sus productos asociados. Tanto en la DIPRES como en los ministerios sectoriales y servicios, las unidades hoy dedicadas a control de gestión y planificación debieran comenzar a operar como parte integrante de las unidades que supervisan la ejecución del gasto (en los sectores presupuestarios en la DIPRES y en las divisiones de



finanzas en los ministerios y servicios). De esta manera, el foco del control de gestión debiera ponerse en medir y transparentar el avance en el cumplimiento de los *objetivos estratégicos*.

- iv / Complementariamente, teniendo en cuenta que, de acuerdo a lo propuesto en esta sección, la evaluación *ex post* será responsabilidad de la Agencia de Productividad y Evaluación, la capacidad instalada en DIPRES para estas tareas debiera abocarse a la evaluación de la eficiencia del gasto, lo que permitiría avanzar hacia una necesaria revisión en profundidad y periódica del gasto permanente. Es decir, una unidad de estudios del gasto público que revise permanente posibles duplicidades, que utilice *benchmarks* (lo que promovería mirada de productos), implemente metodologías de *Spending Review* y proponga acciones concretas en materia presupuestaria desde fuera de los sectores y con mirada de mediano plazo.

### Ejemplo de falta de congruencia en programas de CORFO /

Uno de los muchos ejemplos de lo difícil que es vincular los productos en sus dimensiones estratégicas, presupuestarias y públicas es el de CORFO y los programas para fortalecer capacidades tecnológicas:

#### PRODUCTO ESTRATÉGICO:

Subsidios para el Fortalecimiento de Capacidades Tecnológicas (éste es uno de los siete productos estratégicos de CORFO).

#### PROGRAMA PRESUPUESTARIO O ASIGNACIÓN:

Partida 07 (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo), Capítulo 06 (CORFO), Programa 01 (CORFO), Subtítulo 24 (Transferencias Corrientes), Ítem 01 (al Sector Privado), Asignación 121 (Transferencia Tecnológica).

#### PROGRAMA PÚBLICO:

Aparentemente corresponderían los siguientes programas disponibles en la web de CORFO, al menos de acuerdo a su nombre y descripción porque el vínculo no es explícito:

- Programa Asociativo de Fomento – Tipología Grupos de transferencia tecnológica
- Programa de Difusión Tecnológica
- Contratos Tecnológicos para la Innovación
- Contratos Tecnológicos para la Innovación I+D Empresarial para sectores estratégicos
- Programa de Difusión Tecnológica Regional

En un contexto como éste es prácticamente imposible monitorear la ejecución de los “Contratos Tecnológicos para la Innovación”, seguir su ejecución presupuestaria y menos vincularlo a la materialización de un producto estratégico en particular.

## AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y MEJORAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO /

### ¿Por qué?

A pesar de lo atractivo de la idea de contar con presupuesto fiscal que esté más explícitamente vinculado a los objetivos de política (resultados o *outcomes*), en la práctica esto ha probado ser sumamente complejo y muchas veces ha derivado en el uso de incentivos inadecuados con resultados poco alentadores. La complejidad se debe a que muchas veces los resultados dependen de más de un servicio o bien por la existencia de factores exógenos no considerados en la propuesta inicial y que inciden en la obtención de los objetivos en cuestión (Scott, por publicar).

Ahora bien, la dificultad de asociar directa y exclusivamente ciertos resultados a un presupuesto específico no implica que nuestro presupuesto deba, entonces, basarse casi exclusivamente en insumos (*inputs*), como lo es en la actualidad. Actualmente, el gasto fiscal se desagrega en gastos en personal, en bienes y servicios, en adquisición de activos no financieros y categorías similares que en nada se vinculan a los servicios efectivamente prestados. Sólo los subtítulos de gastos en transferencias (corrientes y de capital) vienen desagregados en sus destinos específicos, pero ni siquiera en estos casos es claro qué exactamente y ni cuánto se está financiando con la respectiva transferencia.

Un adecuado control interno del Estado debe apoyarse en el control externo que puede y debe ejercer la sociedad civil. En este contexto, un punto de partida es transparentar más y mejor la información de gestión, en particular en relación al gasto público y a lo que éste financia.

En este plano, lo que actualmente publica la DIPRES no es suficientemente detallado ni tampoco está adecuadamente presentado de modo de facilitar el uso de la información difundida. En esto hay falencias que se derivan de la propia estructura del presupuesto y otras que responden a la falta de una adecuada gestión de datos para parte del Estado. Sin perjuicio de lo anterior, en varios casos bastaría con transparentar la información que ya se lleva internamente, sin necesidad de realizar esfuerzos mayores.

En relación a la estructura, como ya se ha discutido, el nulo vínculo entre el presupuesto y los productos y servicios que el gasto financia (y menos aún con los resultados buscados), y al estar el presupuesto completamente fragmentado por servicios, se hace prácticamente imposible comprender y evaluar las implicancias del gasto realizado.

Hay varios elementos en este ámbito que deben perfeccionarse.

## ¿Cómo?

En general, las propuestas en este plano debieran apuntar a entregar más información y hacerlo de mejor manera en cuanto a su presentación, calidad y posibilidad de cruzar y resumir a fin de evaluar de manera más integral. En vista de lo planteado en éste y otros apartados de este informe y siguiendo también algunos de los planteamientos hechos por el Observatorio Fiscal (2016), se propone avanzar en las siguientes líneas:

- i / La ejecución del gasto público debe ser presentada con la mayor desagregación posible, permitiendo a usuarios externos distinguir entre las distintas asignaciones y sub-asignaciones. La ejecución debiera publicarse periódicamente en formato base de datos de manera tal de permitir al usuario agrupar y resumir información de acuerdo a sus propósitos.
- ii / Tanto la información que envíe la DIPRES como los ministerios sectoriales al Congreso en razón de la tramitación presupuestaria y la que produzca la Oficina Parlamentaria de Finanzas Públicas (ver propuesta en sección 1. Mejor deliberación política / 1.2 En el debate legislativo y presupuestario) debería estar completamente disponible para el escrutinio público, velando también por que la información sea presentada en formatos digitales y reutilizables (el estándar actual es de oficios escaneados como imágenes y descargables en formato PDF).
- iii / Cuidando no reducir excesivamente espacios de flexibilidad de gestión presupuestaria de ministerios y servicios, debiera seguir avanzándose en la apertura de *programas presupuestarios* para las principales iniciativas (según volumen de recursos y prioridad política). Más que por institución, este ejercicio debiera apuntar a programas, es decir, a objetivos de política. Esto permitiría ligar directamente a cada programa el gasto administrativo vinculado a éste y también asociarle un *producto estratégico* (ver propuesta anterior en esta sección).
- iv / Consistentemente, la información de monitoreo del desempeño debiera ser publicada en formatos digitales que permitan un vínculo directo al presupuesto y los datos de ejecución por *programa presupuestario*.
- v / Adicionalmente, un paso complementario en este campo sería que algunas líneas de transferencias del presupuesto sean complementadas en las correspondientes glosas con información del volumen de prestaciones, acciones a realizar, subsidios a pagar, etc. Se busca con esto, como mínimo, que las asignaciones puedan reflejar el costo unitario de los distintos servicios y productos que se financian. Esto podría implementarse, al menos, en los subtítulos 24 (transferencias corrientes) y 33 (transferencias de capital).

vi / Modificar la Ley N.º 20.500 en el sentido de exigir que las cuentas públicas contengan un número mínimo de elementos estandarizados que permitan comparar entre ministerios. Uno de los componentes mínimos debiera ser el grado de cumplimiento anual de los productos estratégicos definidos en el presupuesto y dar cuenta de ello en la siguiente discusión presupuestaria. En su actual redacción, la Ley sólo establece la obligación de dar cuenta anualmente, pero queda a criterio de cada órgano responsable el establecer las modalidades formales y específicas. Es decir, no se hace ningún esfuerzo por estandarizar formatos ni contenidos mínimos que permitan evaluar y comparar desempeños. Por lo pronto, la misma ley obliga a los organismos públicos a poner en conocimiento la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos. Lamentablemente, esto tampoco se hace de manera comparable ni con estándares mínimos.

## **VELAR POR LA USABILIDAD DE LOS DATOS QUE SE TRANSPARENTAN /**

### **¿Por qué?**

Luego de la publicación de la Ley N.º 20.285 sobre acceso a la información pública, junto a la consolidación del actuar del Consejo para la Transparencia y a un cambio cultural en la aproximación de los ministerios y servicios al tema, es indudable que en Chile se han producido avances muy relevantes en materia de transparencia de la gestión del Estado. Estos elementos, de la mano con los cambios tecnológicos que nuestras reparticiones públicas comienzan a implementar, permiten hoy acceder a volúmenes de información insospechados pocos años atrás.

Sin perjuicio de la necesidad de mejorar qué tipo de información es la que se difunde, es indispensable también avanzar en la forma en que los datos se divulgan. La pregunta es si toda esta información es dispuesta de manera de facilitar su uso externo y si se han considerado las necesidades de los usuarios al momento de estructurar su presentación. Lamentablemente, pareciera ser que no.

Los avances en transparencia se han traducido, en muchos casos, en la publicación de una enorme cantidad de datos para cumplir con el requisito formal. En la práctica, se trata de datos que tienen poco valor, poca usabilidad, poco atractivo y amigabilidad, además de ser difíciles de encontrar y de empezar a usar. Y se trata de un problema transversal de nuestro Estado, que por ejemplo se demuestra con la manera en que se publican bases de datos de aduanas, el seguro de cesantía o datos sobre el sistema bancario (Fantuzzi y Larraín, por publicar). La evaluación que hizo el Consejo para la Transparencia del portal [datos.gob.cl](http://datos.gob.cl) (que alberga más de 2.700 bases de datos) demostró la existencia de datos de baja calidad, especialmente en temas

de salud, vivienda y educación (Consejo para la Transparencia 2015). A ello se suman una serie de problemas asociados a la falta de generación de datos de alto valor, por ejemplo, en términos de la forma de llevar a cabo y publicar encuestas o de actualizar datos según clasificadores internacionales (Fantuzzi y Larraín, por publicar).

Un avance interesante en este plano es la iniciativa denominada Presupuesto Abierto en el marco de la Agenda Digital 2020. Dicha iniciativa busca “poner a disposición de la ciudadanía los datos del Presupuesto del Sector Público, en un formato cercano y amigable a través de una plataforma que entrega visualizaciones interactivas, permitiendo hacer cruces y comparaciones con los datos del presupuesto”. Sin embargo, su implementación se encuentra detenida.

A ello se suma que actualmente desconocemos cómo evalúan los ciudadanos la atención digital que reciben por parte del Estado, incluso a pesar de un discurso que impulsa a la realización de una mayor cantidad de trámites electrónicos y de acceso a información.

Para ello, algunos países desarrollados han incorporado también la medición sistemática de la satisfacción de los ciudadanos a nivel de sus interacciones online con las páginas web y la dimensión digital del Estado, lo que se conoce como la satisfacción con el *e-government*.

Por ejemplo, en Estados Unidos, la Executive Order 13.771/2011 (*Streamlining Service Delivery and Improving Customer Service*) del ex Presidente Barack Obama fue el inicio de la medición de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios digitales que ofrece el Estado a nivel federal. Actualmente existe un índice (*Foresee E-Government Satisfaction Index*), con publicaciones trimestrales, en que se transparentan las mediciones de las interacciones de los ciudadanos con las páginas web, los servicios que más han mejorado en este aspecto y el ranking completo de las instituciones públicas federales asociadas.

## ¿Cómo?

Respecto de la usabilidad de los datos:

Si aspiramos a un escrutinio externo que tenga el poder de desafiar al Estado y así incentivar un mejor desempeño, no sólo debe exigírsele mayor entrega y publicación de información, sino también que lo haga de mejor manera en cuanto a su presentación y calidad. Para ello es crucial el rol que cumpla la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.3 Gestión de la información), para que al respecto existan mínimos transversales dentro de la Administración del Estado. Por ejemplo, siempre que sea posible, la información debiese estar disponible en formato base de datos, es decir, desagregada al máximo y en un formato que

permita al usuario replicar los reportes que se generen oficialmente o bien confeccionar reportes alternativos según su criterio de interés. La publicación deberá ceñirse a estándares mínimos de usabilidad y consistencia, siendo imprescindible presentar la información acumulada en el tiempo (series largas) y con la máxima desagregación territorial posible, si corresponde.

Respecto de la evaluación ciudadana de la atención digital por parte del Estado:

Se propone avanzar hacia un modelo de encuesta permanente de los servicios del sector público, que establezca una línea base comparativa y estandarizada respecto de las páginas web y de los servicios que se ofrecen electrónicamente por parte de los servicios públicos a los ciudadanos, incluyendo el acceso a información. La institucionalidad a cargo debe ser la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.3 Gestión de la información) y la información debe ser procesada y transparentada después de un período de ajuste inicial, buscando generar incentivos para mejorar.

### Algunos ejemplos de problemas con la publicación de datos en el Estado /

**CLASIFICADORES INTERNACIONALES:** En Chile, las distintas instituciones que llevan registros sobre la actividad económica del país, como por ejemplo el Banco Central de Chile, el SII o el INE, organizan y sistematizan sus datos utilizando clasificaciones internacionales.

Uno de los códigos más utilizados mundialmente para clasificar actividades productivas corresponde al Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU) elaborado por Naciones Unidas y actualizado frecuentemente de manera de incorporar los cambios tecnológicos experimentados por la economía.

Dicho clasificador contiene distintas revisiones (CIIU rev2, rev3, rev4) así como adaptaciones a la economía chilena realizadas por el INE (CIIU.CL 2007, CIIU4.CL 2012).

A pesar de la existencia de estos códigos y sus respectivas equivalencias, la práctica muestra que las bases de datos públicas suelen retrasarse en la adaptación a los códigos nuevos, no comunican de manera adecuada las equivalencias de los cambios realizados —fundamental para hacer seguimientos en el tiempo de distintas bases de datos— o, simplemente, utilizan códigos propios que dificultan una comparación adecuada.

Por ejemplo, la abundante información de actividad económica por empresa y rubro que posee el Servicio de Impuestos Internos no coincide en su clasificación con los códigos CIIU utilizados por la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) ni con las clasificaciones de actividad económica entregadas por el Banco Central en su Anuario de Cuentas Nacionales.

**DATOS DE ADUANAS:** Las bases de datos del Servicio Nacional de Aduanas son particularmente valiosos en términos de la información que contienen. Existe un registro de cada transacción (importación y exportación) que contiene una glosa —en base a un sistema de clasificación universal— que define al producto, el valor FOB de la transacción, cantidades, origen, destino y empresa que realiza la transacción.

Estos datos tienen usos potenciales para políticas públicas, como casos de libre competencia, políticas de desarrollo local, entre otros. Sin embargo, dichos datos están disponibles con varios meses de rezago en el portal de datos del gobierno. Adicionalmente, la forma de entrega de los datos suele realizarse de manera agrupada, ya sea por países, grupos de productos u otras categorías que disminuyen las posibilidades y el valor de los datos para los investigadores. Prueba de lo anterior son las múltiples empresas que prestan servicios de información sobre exportaciones e importaciones, vendiendo los mismos datos que Aduanas genera y publica, pero mediante *softwares* que permiten realizar consultas, analizar largas series de tiempo, etc. Durante el año 2017, Aduanas ha realizado un esfuerzo en publicar sus datos de la manera más desagregada posible. En efecto, actualmente es posible encontrar en el portal [datos.gob.cl](http://datos.gob.cl) bases de datos actualizadas con toda la información recolectada sobre importaciones y exportaciones, a nivel de transacción y en formatos no propietarios. Sin embargo, aún existen problemas con la usabilidad de dichas bases debido a la existencia de un archivo para cada mes, dificultando el análisis de series a lo largo de tiempo.

**SEGURO DE CESANTÍA:** La base de datos del seguro de cesantía —administrada por la Superintendencia de Pensiones—, contiene información muy detallada sobre empleo, remuneraciones y características demográficas. El alto número de observaciones que contiene permite realizar inferencia para subgrupos específicos de la población, y su capacidad de integrar datos de empleo y remuneraciones permite calcular interesantes tendencias socioeconómicas, tales como, desempleo, participación e incluso desigualdad de salarios.

Un ejemplo de los usos potenciales de dicha base de datos se desprende del trabajo realizado por la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral, la cual realizó una evaluación de la franquicia tributaria para capacitación utilizando la base de datos del seguro de cesantía y un cruce con los datos del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). La base de datos obtenida permitía observar cómo había cambiado la empleabilidad y los salarios para los individuos que habían tomado cursos de capacitación y realizar distintas técnicas econométricas para obtener resultados robustos sobre la efectividad de programas de capacitación.

A pesar de estos beneficios potenciales, hoy día el acceso a la base de datos del seguro de cesantía es limitado en cuanto a la cantidad de observaciones entregadas y la frecuencia de publicación.

**INFORMACIÓN DE LA SBIF:** Existen instituciones que, debido a problemas de formato, no permiten un acceso fluido a la información por parte del usuario, como el caso de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

La SBIF entrega mediante su sitio web una gran cantidad de información de alto valor para la realización de análisis regulatorios. Sin embargo, dicha información está dividida en múltiples planillas y hojas de Excel, las cuales presentan diferencias de formato y dificultan la obtención de datos agregados.

*Fuente:* Fantuzzi y Larraín, por publicar.

## ESTABLECER PLATAFORMAS COMUNES PARA LA MEDICIÓN DE SATISFACCIÓN DE LOS CIUDADANOS /

### ¿Por qué?

Un tema en que nuestro Estado está rezagado es en la medición de la satisfacción de los ciudadanos en su relación con los servicios públicos. Actualmente, una serie de organismos estatales llevan a cabo mediciones, pero son iniciativas aisladas, que no se desarrollan coherentemente bajo una misma metodología ni en una periodicidad determinada. Por lo mismo, hoy es imposible comparar cómo se están comportando los diferentes servicios en su relación cotidiana con los ciudadanos.

La Comisión Defensora Ciudadana (CDC) (dependiente de la SEGPRES) efectúa la coordinación nacional de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), las que si bien no dicen relación con la medición de satisfacción de los ciudadanos propiamente tal, sí guardan cierto vínculo con ella. Además, la CDC lleva a cabo una encuesta nacional de derechos ciudadanos que otorga ciertas luces respecto a las deficiencias existentes en la atención de los servicios públicos. Por ejemplo, menos del 20 por ciento de las personas señala que siempre o casi siempre recibió respuesta a sus solicitudes, presentaciones o reclamos, y sólo un 18 por ciento declaró siempre recibir una atención rápida y oportuna (Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos, sexta versión, DESUC 2016).

Por otra parte, el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda está implementando proyectos para establecer las bases de un programa que mida la satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios del Estado. En el año 2015 se estableció la medición de una línea de base en aquellas instituciones en las que el programa está llevando a cabo iniciativas de modernización (SERNAC, INE, ChileAtiende y ChileCompra). Sin embargo, sigue pendiente la instauración de un modelo de encuesta permanente de los servicios del sector público, de manera de poder hacer comparaciones entre entidades y a lo largo del tiempo.

A nivel comparado, si bien Canadá es un referente a nivel mundial, existen distintos modelos para implementar metodologías que midan la satisfacción de los ciudadanos con la atención brindada por los servicios públicos (ver, por ejemplo, Aguilera 2015).

### ¿Cómo?

Se propone avanzar hacia un modelo de encuesta permanente que mida los niveles de satisfacción con la atención presencial de los servicios del sector público. La metodología debe incluir una línea base comparativa y estandarizada, pero a la que se le puedan incorporar atributos acordes a las características de atención de los servicios. La información debe ser procesada, de forma de generar estudios y reportes que sirvan



para comparar servicios y generar incentivos para mejorar. En general, se debe dejar un período acotado de transición inicial antes de la publicación periódica de los resultados, para luego transparentar los índices de manera que las entidades estatales se hagan responsables de sus resultados.

Independiente de la metodología por la que se opte, el rol que juegue la Dirección de Gobierno Digital y Tecnologías de la Información (ver sección 2. Mejor gestión del Estado / 2.3 Gestión de la información) es clave para la implementación de esta propuesta, en cuanto organismo que desarrolle el instrumento, promueva el uso de la información y fomente intercambios de buenas prácticas. Por cierto, esta medida es complementaria a la recién mencionada medición de la satisfacción de usuarios en los servicios online, por lo que su diseño debe ser concordante.

### Mediciones de satisfacción ciudadana en distintos países /

**CITIZENS FIRST, CANADÁ:** En Canadá, a fines de 1990, altos directivos públicos canadienses crearon el *Citizen-Centred Service Network*, con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que se entregaban a los ciudadanos canadienses. Bajo esa red, en 1998, se llevó a cabo el primer estudio nacional para conocer y entender mejor cómo era la experiencia de los ciudadanos en su interacción con los servicios gubernamentales. Se le preguntó a los ciudadanos qué pensaban de la entrega de servicios públicos, cuáles eran sus expectativas y cuáles eran sus prioridades para mejorar las deficiencias. Ello constituyó la línea base contra la cual se han comparado los ejercicios sucesivos, que han incorporado nuevos elementos y mayor profundidad en las mediciones, habiéndose realizado 7 mediciones a la fecha.

Con el objeto de mantener esta medición en el tiempo, se creó *Institute for Citizen-Centred Service* (ICCS), como una organización sin fines de lucro que cuenta con el apoyo del *Public Sector Service Delivery Council* (PSSDC) y del *Public Sector Chief Information Officers Council*, contando en su directorio con representantes del sector público, a nivel municipal, provincial y federal, y tanto de la entrega de servicios como de servicios informáticos y tecnológicos. El ICCS busca apoyar a los organismos públicos, facilitando la colaboración, intercambiando investigaciones y conocimiento, construyendo capacidad organizacional y promoviendo la excelencia del servicio público centrado en el ciudadano. La encuesta se efectúa cada dos o tres años, combinando encuestas locales con una encuesta nacional, así como correo a domicilio con entrevistas por internet. Los cuestionarios se centran en *drivers* claves incluyendo oportunidad (tiempo en obtener el servicio), facilidad en el acceso, resultados obtenidos y atributos del personal.

A *Citizens First* se le suma *Common Measurement Tool* (CMT), instrumento para facilitar el uso de las encuestas de satisfacción a nivel de ministerios y programas, permitiendo comparaciones. Esta herramienta cuenta con 150 preguntas (14 de las cuales son básicas), entre las que los altos directivos pueden elegir según las necesidades de su organismo y servicio. Un número importante de municipios, provincias y organismos públicos usan esta herramienta, sobre la cual también se hace seguimiento en el tiempo, permitiéndole a las organizaciones efectuar comparaciones en el tiempo y con organismos similares.

**Fuente:** <https://iccs-isac.org/research/citizens-first> y Aguilera (2015).

**KIWIS COUNT, NUEVA ZELANDIA:** El Servicio Civil de Nueva Zelanda, *State Service Commission*, desde el año 2007, lleva a cabo una encuesta nacional sobre la experiencia en el uso de 42 servicios públicos, el trato recibido, la calificación de los servicios utilizados y la confianza en el sector público y del sector privado. La información recopilada permite a los organismos públicos mejorar la provisión de servicios, con reportes semestrales que se les entregan e informes anuales que se publican, incluyendo un ranking de las instituciones asociadas.

Se han identificado como principales *drivers* para mediciones que luego permitan implementar mejoras en la satisfacción, el saber si el servicio cumple con las expectativas, si el personal es competente, si cumplió sus promesas, si recibió un trato justo, si sus circunstancias individuales fueron tomadas en cuenta y si el servicio es un ejemplo de recursos públicos bien gastados. El análisis toma en cuenta la forma en como se proveyó el servicio (presencial, online o telefónicamente) así como las características de los usuarios (edad, sexo, etnia, discapacidad, etc). El Servicio Civil también lleva a cabo mediciones de satisfacción en profundidad para ciertos organismos públicos, complementarios a la medición general.

*Fuente:* <http://www.ssc.govt.nz/>