

# Modernización en el acceso y uso de datos públicos en Chile

Jorge Fantuzzi M.

F&K Consultores

Francisco Larraín S.

F&K Consultores

## *Resumen /*

Este artículo analiza el acceso y uso de datos generados por el sector público. El análisis se realiza mediante el estudio de diversos casos, revisión de prácticas internacionales y la elaboración de entrevistas. De la investigación se puede concluir que existen problemas importantes en el sector público si el objetivo es generar datos de valor para los usuarios y propiciar un fácil acceso a los mismos. Esto dado, entre otras razones, a la necesidad que tiene el Estado de coordinar las políticas sobre datos e incorporar la perspectiva del ciudadano en dichas políticas. El artículo plantea algunas medidas que buscan aprovechar el gran potencial que tienen los datos de Gobierno para mejorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. Se propone crear una entidad pública de alto nivel técnico en materia de datos y estadísticas que cumpla un papel intermediador entre investigadores y Estado, así como también un rol coordinador entre los distintos organismos públicos. Lo anterior se complementaría con la contratación de Oficiales de Datos en distintos servicios prioritarios, en función del valor potencial de la información generada.



## Introducción

El ritmo de generación de información en el mundo se acelera de manera exponencial, duplicándose al menos cada dos años (IDC 2014).<sup>[1]</sup> Los Estados no son ajenos a dicha tendencia y acumulan diariamente una gran cantidad de información, de la cual al menos un 90 por ciento no es publicada (World Wide Web Foundation 2016).

La generación de datos de alto valor por parte del Gobierno y su publicación en pos de un acceso universal puede impactar positivamente a la sociedad. En particular, el diseño, la evaluación y la gestión de políticas públicas podrían aprovechar en mayor medida la información pública para perfeccionarse, obteniendo como consecuencia un Estado más eficiente en el alcance de sus logros.

En efecto, existen estudios que muestran altos beneficios para la sociedad derivados de un mayor acceso a la información, destacando en áreas como educación, transporte y energía (McKinsey 2013).

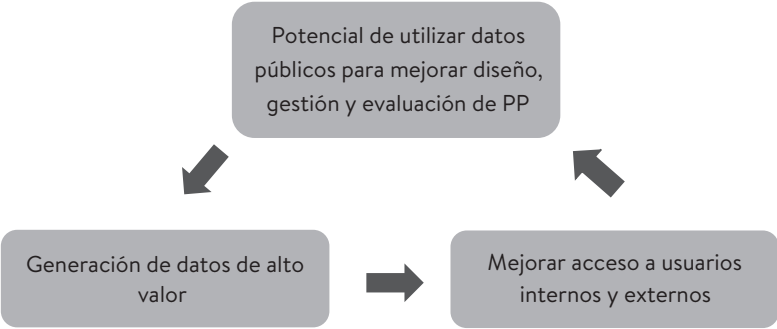
Las consecuencias de no aprovechar los grandes beneficios que los datos pueden entregar a la sociedad son absolutamente concretas: preguntas como cuánto es el salario promedio en el sector público (Cerdeña 2016), cuál es el número de menores atendidos por el SENAME<sup>[2]</sup> o cuál es

---

[1] Se puede profundizar en una discusión muy interesante sobre cómo ese crecimiento de información impacta el desarrollo en el libro *Why Information Grows*, de César Hidalgo (2015).

[2] Ver “Recuadro 2: el SENAME y el cruce de datos para una mejor gestión”.

FIGURA N° 1 / Marco conceptual



*Fuente:* Elaboración propia.

el impacto de programas de apoyo a las microempresas<sup>[3]</sup> —cuestiones básicas para la realización de un diagnóstico en las áreas mencionadas—, muchas veces no han podido ser respondidas oportunamente debido a falencias en la administración de datos públicos.

En este artículo se revisan casos concretos que permiten ejemplificar cómo la sociedad no está aprovechando los datos generados por el Estado. La metodología utilizada es el análisis de casos. No se exponen todas las falencias existentes en el ámbito de los datos públicos, ni se entrega un diagnóstico definitivo sobre ello. Sí se busca, en cambio, ilustrar la existencia de un gran potencial en el aprovechamiento de datos públicos para el desarrollo de políticas públicas. Adicionalmente se entregan propuestas que buscan resolver estos problemas.

Los casos y propuestas se basan en la experiencia de los autores en materia de políticas públicas, las experiencias internacionales revisadas y las entrevistas a expertos en la materia, abordando los desafíos bajo el marco conceptual que se muestra en la Figura N° 1.

Tal como se mencionó, existe un potencial enorme de utilización de datos públicos para mejorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas. Para lograrlo es necesario que el Estado genere datos de alto

[3] Ver “Recuadro 3: SERCOTEC y el almacenamiento de datos para una mejor evaluación”.

valor mediante el cruce de información entre distintos organismos y el almacenamiento de datos relevantes como aquellos necesarios para evaluar programas públicos.

Además, los datos generados deben ser accesibles a usuarios dentro y fuera del Estado. Son estos usuarios los que –mediante estudios, análisis, propuestas y gestión– pueden materializar el potencial beneficio de los datos públicos para la sociedad.

El análisis presentado en este ensayo se orienta según los principios asociados al *Open Government Data* (OGD), definido por la OCDE como “una filosofía –y cada vez más un conjunto de políticas– que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la creación de valor a través del acceso universal a los datos del Gobierno”.<sup>[4]</sup>

Así, el OGD entrega criterios para analizar las distintas problemáticas asociadas a los datos públicos y herramientas para enriquecer el diagnóstico en la materia.<sup>[5]</sup>

El ensayo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se expone un análisis de cómo el Estado podría generar datos de mayor valor para la sociedad, entendiendo valor como aquellos datos que resultan útiles para el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

En la sección 3 se muestran los desafíos en materia de acceso a datos del Estado en Chile, es decir, se analiza cómo aquellos datos identificados como valiosos están o no disponibles para ser utilizados por usuarios internos –dentro del Gobierno– y externos.

Finalmente, en la sección 4 se entregan algunas propuestas que permiten enfrentar los problemas descritos.

## 2 / Identificar datos de alto valor para la sociedad

La gran cantidad de información generada por el Estado plantea el desafío de encontrar datos que tengan un alto valor para la sociedad.

---

[4] Traducción libre desde el sitio web de la OCDE: <https://goo.gl/Qs1UmL>

[5] Para una discusión más detallada respecto de los principios y las mediciones en materia de OGD, se invita a revisar el Recuadro 1.

#### RECUADRO N° 1 / Principios y cifras en materia de OGD

Tanto el movimiento de datos abiertos\* como organismos internacionales, incluyendo la OCDE, han definido una serie de principios en torno a las políticas de OGD que permiten comprender de mejor manera sus fundamentos.

Por una parte, el movimiento de datos abiertos definió ocho principios para los datos de Gobierno:

- i) Completos: toda la información del Estado debe estar disponible.
- ii) Primarios: los datos deben ser recolectados desde la fuente con la mayor desagregación posible.
- iii) Oportunos: los datos deben estar disponibles lo más pronto posible.
- iv) Accesibles: los datos deben estar disponibles para la mayor cantidad de gente posible y para la mayor cantidad de usos posibles.
- v) Legibles por máquinas: la estructura de los datos debe permitir procesamiento automatizados.
- vi) No discriminatorios: no se deben exigir antecedentes para entregar datos.
- vii) No propietarios: los datos deben ser entregados en formatos legibles por programas universalmente disponibles.
- viii) Abiertos: los datos no deben estar sujetos a restricciones de derechos de uso ni patentes.

Por otro lado, organismos internacionales han entregado diversas recomendaciones respecto de las iniciativas de OGD, las que se pueden resumir en tres recomendaciones generales sobre el tipo de datos que deben ser compartidos por los gobiernos (Ubaldi 2013):

- i) La información debe ser relevante.
- ii) La información debe ser fácilmente accesible.
- iii) El Gobierno debe interactuar con la ciudadanía para entregar datos útiles desde el punto de vista del usuario.

En este contexto, se revisaron algunos indicadores que muestran el estado de las políticas de OGD en Chile.

Los indicadores revisados fueron tres: el índice OUR (*Open, Useful, Reusable*) data de la OCDE, el índice Global Open Data de Open Knowledge International y el índice Open Data Barometer de World Wide Web Foundation.

#### RECUADRO N° 1 / Continuación

El índice OUR Data de la OCDE mide la apertura, utilidad y capacidad de reutilización de los datos públicos.\*\* En su versión de 2014, el indicador entregó a Chile un puntaje de 0,54 (en una escala de 0 a 1, siendo 1 el mayor puntaje), cercano al promedio de países OCDE (0,58) aunque más atrás de otros países latinoamericanos líderes en la materia como Colombia y México.

El índice Global Open Data entrega una visión del estado de los datos abiertos –a partir de trece temas\*\*\*– en distintos lugares del mundo, aportando una herramienta independiente de análisis a investigadores y al propio Gobierno. El 2014 el indicador dio un puntaje de 61 para Chile, situándolo en el lugar 19 entre 70 países evaluados y teniendo –en Latinoamérica– solo a Colombia y Uruguay mejor ubicados, ambos empatados en el lugar 12. El año 2015 el indicador mostró un retroceso para Chile ubicándolo en el lugar 29, con solo 47 puntos, siendo superado por otros países latinoamericanos como Brasil y México.

Por último, el índice Open Data Barometer mide tres ámbitos del Open Data: la disposición a publicar datos, la implementación eficiente de la publicación de datos y el impacto de los datos publicados en la sociedad. En el año 2014 el índice posicionó a Chile en el lugar 15, liderando el ranking entre los países latinoamericanos. Sin embargo, el año 2015 Chile retrocedió al lugar 30, siendo superado por México, Brasil, Uruguay y Colombia. La revisión de estos indicadores sobre OGD permite concluir que, si bien Chile tiene una posición adecuada con relación a su desarrollo e incluso está por sobre algunos países de la OCDE, ha existido un estancamiento en comparación con otros países de la región.

\* Este movimiento surge a partir de una reunión entre distintos activistas por los datos abiertos en Sebastopol, California. La reunión se realizó en el año 2007 y definió los principios mencionados en el texto.

\*\* La apertura se refiere a la disponibilidad de datos, la utilidad se refiere al fácil acceso a los mismos, y la reutilización se refiere al apoyo existente a que los datos se utilicen con impacto y de manera innovadora.

\*\*\* Estadísticas nacionales, presupuesto del Gobierno, Poder Legislativo, licitaciones públicas, resultados electorales, mapas, emisiones contaminantes, registro de compañías, datos georreferenciados, calidad del agua, propiedad de la tierra, gasto de Gobierno.

En esta línea, resulta interesante el enfoque de *social investment* utilizado en Nueva Zelanda, que consiste en “mejorar la vida de los neozelandeses mediante la aplicación de políticas de inversiones rigurosas y basadas en la evidencia a los servicios sociales”.<sup>[6]</sup> La política de datos abiertos tiene un rol fundamental en este enfoque debido a que permite la evaluación de programas (McLeod 2015) e incentiva la investigación a través del acceso libre de la ciudadanía a distintas herramientas interactivas que incorporan información sobre servicios públicos.<sup>[7]</sup>

En cuanto al caso chileno, es posible observar una diversidad de problemas en la identificación de datos de alto valor en el Estado. Existen organismos públicos en que se desaprovecha la oportunidad de realizar cruces de bases de datos que permitirían crear nueva información particularmente valiosa. Otros organismos públicos subutilizan datos existentes o no almacenan datos que resultan fundamentales para la gestión y son sencillos de almacenar. Finalmente, existen reparticiones donde se acumulan datos de muy baja utilidad. En las siguientes subsecciones se analizan estos tres temas: el cruce de datos (Sección 2.1), el almacenamiento de información (Sección 2.2) y la acumulación de datos inútiles (Sección 2.3).

Mientras que una solución definitiva a estos problemas requiere de un enfoque global y una estrategia de políticas de largo plazo que, entre otras cosas, logre inculcar una “cultura de datos” en el sector público, en este artículo se busca ilustrar sobre algunos de estos problemas mediante casos concretos y, más adelante, se entregan propuestas aplicables en el corto plazo que permitirían enfrentar dichas dificultades.

### *2.1. Cruce de datos para una mejor gestión*

Existe un importante potencial de mejorar la gestión de servicios públicos mediante la combinación o cruce de los datos generados por un servicio con los de otros organismos públicos.

En efecto, la combinación de datos administrativos generados por el Estado tiene el potencial de aumentar la información de que dispone un servicio, colaborar en la realización de diagnósticos más precisos y, en con-

---

[6] Ver *The Role of Data in Social Investment* disponible en <https://goo.gl/KEJyDw>

[7] Ver una aplicación concreta: <https://goo.gl/PSRPu3>



secuencia, mejorar la gestión dentro del Estado. Adicionalmente, en Chile contamos con una particular ventaja para tal procedimiento, cual es la existencia de un identificador universal –el RUT– de fácil acceso y ampliamente utilizado.<sup>[8]</sup> Las posibilidades que entrega este tipo de cruce de datos son amplias e incluyen cruces de información básica para generar el diagnóstico de una institución, así como la realización de indicadores complejos.

Un ejemplo de estas posibilidades para mejorar la gestión lo constituye el Servicio Nacional de Menores (en adelante, SENAME), según se detalla en el Recuadro N° 2.

El SENAME, servicio actualmente dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, podría realizar cruces de información con el Registro Civil para obtener datos de diagnóstico básico que –hasta hace poco– no conocía, tales como la edad promedio de los menores a su cargo o el número de fallecimientos en un determinado periodo.

Por otro lado, el cruce de datos administrativos del SENAME con los datos de otros organismos enfocados en programas sociales, como el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MDS), podría mejorar su gestión mediante el desarrollo de indicadores complejos, tales como predictores de riesgo en materia de salud, delincuencia, educación, u otros datos.

Las posibilidades que abren las nuevas tecnologías de procesamiento de información son enormes y, tal como ya se está haciendo en Nueva Zelanda, los predictores de riesgo podrían incentivar la atención temprana de personas vulnerables, mejorar drásticamente sus perspectivas e, incluso, generar un ahorro para el Estado en el largo plazo.<sup>[9]</sup>

Las oportunidades de una mayor coordinación en materia de datos entre distintos organismos son enormes en el sector público y no se limitan al ejemplo del SENAME. Así ocurre también, por ejemplo, en el sector de la salud en lo referido a la disponibilidad de antecedentes clínicos en los distintos niveles de atención.

La atención de salud en Chile se divide en distintos niveles (primaria, secundaria, terciaria), los cuales están administrados y financiados de manera diferenciada. Mientras la atención primaria se realiza princi-

---

[8] Sin duda que dicha “ventaja” también implica mayores precauciones en materia de privacidad, aspecto que se discute en la sección 3.3.

[9] El *investment approach* del Ministry of Social Development mide ahorros efectivos en el gasto público debido a intervenciones tempranas. Ver <https://goo.gl/hVnjshl>

palmente a través de consultorios y postas, la atención de complejidad media y alta (secundaria y terciaria) se realiza en consultorios de especialidades y hospitales de alta complejidad.

A pesar de los esfuerzos realizados en la materia, aún no existe un procedimiento o plataforma universal para conocer los antecedentes clínicos de una persona que se trató en un nivel de atención distinto, lo que obliga a repetir diagnósticos y procedimientos.

Este desperdicio de recursos representa una importante falla en la gestión de políticas de salud y podría ser solucionado mediante una ficha clínica que cruce información de los distintos organismos.

Si bien han existido iniciativas al respecto, como la creación en 2011 del Departamento de Gestión Sectorial TIC y la Estrategia de Salud Conectada, impulsada el año 2015, todavía no existe una ficha clínica ampliamente utilizada, por lo que numerosas prestaciones entregadas tanto en consultorios como en hospitales no quedan registradas de manera digital.

Por otra parte, resulta interesante también analizar el caso del MDS en materia de cruce de datos. El MDS tiene atribuciones legales para solicitar datos a otros ministerios e instituciones públicas. Uno de los potenciales usos de estos datos es el cruce de información administrativa con información autorreportada por las familias, con el objetivo de abastecer a los sistemas de focalización de las diferentes políticas sociales. Estos cruces de información permiten corroborar datos, actualizar datos dinámicos —como la situación laboral de las familias, la cual típicamente cambia después que reportan su información actual— o llenar vacíos de los reportes con información que se encuentra en los datos administrativos. En la sección 3.2 se ahonda en los cruces de datos realizados por el MDS, poniendo énfasis en la burocracia asociada a los traspasos de información dentro del sector público.

En suma, los casos del SENAME, el sistema de salud y el MDS muestran que una mejor utilización de los datos públicos mediante la realización de cruces de datos tiene un gran potencial de mejorar la gestión de servicios públicos en áreas tan importantes como el cuidado de menores y la salud, permitiendo —tal como se hace incipientemente en el MDS— entregar soluciones más efectivas para los ciudadanos y con un menor costo para el Estado.

## RECUADRO N° 2 / El Sename y el cruce de datos para una mejor gestión

El SENAME es el organismo encargado de la “protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA), y de jóvenes entre 14 y 18 años ante el sistema judicial”. Su misión requiere de seguimiento y apoyo a miles de niños y jóvenes, para lo cual se hace fundamental la existencia de un sistema de información eficiente.

Recientemente, un estudio encargado por el Consejo Nacional de la Infancia (CPP UC 2016) realizó un diagnóstico sobre el estado actual de los sistemas de información del SENAME, entregando luces sobre los potenciales cruces con otras bases de datos que podrían ir en beneficio de la intervención sobre NNA.

Del estudio se puede concluir que el sistema de información de la institución funciona como un banco de datos y no contempla gestionar dicha información más allá de su almacenamiento y uso para el pago de subvenciones. De esta forma, el sistema utilizado por el SENAME facilita el registro de datos, pero al no ser elaborado como un sistema de monitoreo y seguimiento de menores, tampoco permite: i) diagnosticar el estado actual de los menores y la institución, ii) monitorear los resultados de los programas, iii) detectar en forma temprana situaciones de alerta a través de predictores de “riesgo”.

Respecto del primer punto, en abril de 2016 falleció una menor a cargo del SENAME generando una serie de eventos que culminaron con la renuncia de la directora del servicio.\* La discusión e investigación en torno al caso reveló la incapacidad del SENAME de calcular la cifra de fallecimientos de menores al cuidado de la institución. Entre otros problemas, dicha incapacidad se fundaba en la inexistencia de un registro que permitiera identificar a cada niño con su RUT, impidiendo consultar al Registro Civil sobre los fallecimientos. En cuanto al segundo elemento, para abastecer al sistema de información del SENAME, los organismos colaboradores deben llenar periódicamente una planilla con datos de cada menor. Dicha planilla cuenta con ciertas casillas obligatorias de completar y con un amplio número de casillas que se completan de manera voluntaria.

En ese contexto, no existen incentivos adecuados para que los organismos colaboradores completen todos los campos de las planillas y tampoco es obligatorio hacerlo. Además, la información requerida es costosa de generar y los colaboradores saben que el SENAME no cuenta con una unidad capaz de procesar la información que recibe y así retroalimentar a los mismos colaboradores con reportes sobre su desempeño.

\* Disponible en <https://goo.gl/4SceSw>.

#### RECUADRO N° 2 / Continuación

Respecto del tercer elemento, una adecuada gestión de los datos permitiría cruzar la información del SENAME con la de otros programas públicos como Chile Crece Contigo. De esta manera se podrían detectar en forma temprana, por ejemplo, los embarazos especialmente riesgosos desde un punto de vista social –como podría ser el de una madre cuyos hijos mayores han pasado por el SENAME–, que podrían requerir el apoyo de programas especiales. Con todo, este tipo de acciones no está exento de riesgos (ver sección 3.3).

En definitiva, la gestión del SENAME podría verse beneficiada de manera importante si contara con un sistema de manejo de información más eficiente, basada en el cruce de información con otros organismos públicos. Actualmente, se discute en el Congreso el proyecto de ley (Boletín N° 11176-07) que separa al SENAME en dos entidades independientes, una a cargo de los niños y niñas cuyos derechos han sido vulnerados y otro para aquellos con problemas ante la justicia. El proyecto incorpora ciertas consideraciones respecto de los sistemas de información, de manera de generar traspasos de información desde colaboradores hacia el servicio de manera “automática, periódica y masiva”. Asimismo, plantea la conexión de los datos del SENAME con el sistema integrado de información de la niñez, el cual estaría a cargo de la nueva Subsecretaría de la Niñez, recientemente aprobada por el Senado.

## *2.2. Almacenamiento de datos para una mejor evaluación*

El seguimiento de resultados y la evaluación de impacto de programas son actividades fundamentales para un uso eficiente de los recursos públicos.

Un enfoque adecuado para llevar a cabo evaluaciones exitosas consiste en incorporar en el diseño de un programa público una hoja de ruta que permita conocer los requisitos en términos de datos para realizar una evaluación rigurosa.

De lo contrario, es posible que en el momento en que se decide evaluar un programa no exista un punto de comparación o línea de base para una serie de variables de interés. Este es el caso de ciertos programas entregados por el Servicio de Cooperación Técnica (en adelante,

SERCOTEC), según se detalla en el Recuadro N° 3, los cuales, al ser sometidos a un proceso de evaluación, no contaban con información sobre líneas de base, postulantes, beneficiarios, etc.

Este problema no es exclusivo de SERCOTEC, sino que se trata de una falencia extendida entre distintos programas públicos. Por ejemplo, en el informe de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) denominado “Evaluación de Programas de INDAP” (Ramírez et al. 2014, 4) se identifica un problema similar al observado en SERCOTEC, concluyendo lo siguiente: “No se cuenta con acceso a bases de datos de potenciales beneficiarios de INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) que no sean parte de los usuarios, con lo que se dificulta la posible identificación de grupos de comparación contrafactual, llamados grupos de control”.

Tanto es así, que la misma DIPRES ha elaborado instructivos (DIPRES 2014) donde ofrece asesoría para la formulación de programas públicos y recomienda mantener un sistema de información que, entre otras cosas, permita construir líneas de base desde el inicio de un programa, posibilitando monitorear, evaluar y hacer seguimiento a los resultados.

Otra de las falencias existentes a nivel general en el aparato público, que se relaciona con el almacenamiento de datos para obtener una mejor evaluación, es la inexistencia de una herramienta que permita medir el nivel de satisfacción de los beneficiarios de un programa.

En esa línea, los ejemplos de Canadá, mediante el programa *Citizens First* del Institute for Citizen-Centred Service, y de Nueva Zelanda, con su encuesta *Kiwis Count*, muestran cómo medir la satisfacción de los beneficiarios de distintos programas públicos, entregando información relevante para su evaluación.

De manera similar, el gobierno de Estados Unidos realiza una encuesta trimestral –*The ForeSee Experience Index: E-Gov*– para medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos online, permitiendo comparar entre los distintos servicios y profundizar el conocimiento sobre las necesidades de los usuarios.

En Chile, el Programa de Modernización del Sector Público tiene como objetivo “colaborar con la mejora de la satisfacción de los ciudadanos con los servicios que ofrece el Estado”,<sup>[10]</sup> y actualmente está

---

[10] Disponible en <https://goo.gl/s4JnaV>

**RECUADRO N° 3 / SERCOTEC y el almacenamiento de datos para una mejor evaluación**

SERCOTEC es un organismo dependiente del Ministerio de Economía dedicado a apoyar el desarrollo de las micro y pequeñas empresas del país. Entre sus funciones está la entrega de fondos mediante programas de fomento empresarial y la evaluación sobre la efectividad de los mismos.

Un caso que ilustra los problemas de la gestión de datos es la licitación publicada en el año 2015, ID 1618-8-LP15, titulada “Evaluación de impacto de los programas de fomento de SERCOTEC”, en la que se debían evaluar los resultados de una serie de intervenciones realizadas por el organismo.

Sin embargo, en el foro público de la licitación, la entidad advertía que no disponía de “listados de postulantes no seleccionados”, “líneas de base de los programas”, “sistematización de la información en general, solo se dispone para algunos programas”, entre otras numerosas falencias que impedían siquiera conocer cuáles eran las empresas que habían postulado a los beneficios.

Al no almacenar esta información, la construcción de grupos de control –fundamentales para evaluar el impacto de una política– se hace prohibitivamente costosa, impidiendo la realización de una evaluación adecuada. Dado lo anterior, es fundamental que, para evaluar políticas públicas de manera sistemática, las necesidades de almacenamiento de información se definan en el diseño de una política, permitiendo facilitar el trabajo posterior de la evaluación a un costo muy bajo.

desarrollando una herramienta que permita medir dicha satisfacción y analizar su cambio en el tiempo.

En ese contexto, el Programa levantó recientemente una línea de base de satisfacción para ChileAtiende, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), ChileCompra, Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), Dirección del Trabajo y Servicio de Impuestos Internos (SII); y se ha definido un segundo levantamiento de información entre los años 2017 y 2019.

A pesar de estos avances, las iniciativas de medición de satisfacción en Chile son solo incipientes (Aguilera 2017) y no permiten realizar aún el tipo de evaluaciones llevadas a cabo en Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos.

Es importante mencionar que tanto las técnicas de evaluación de impacto como las herramientas de medición de satisfacción enfrentan dificultades en el momento de su implementación. Mientras la evaluación de impacto suele ser costosa y difícil de realizar con precisión desde un punto de vista técnico, la medición de satisfacción puede entregar información engañosa, donde los usuarios evalúan bien un programa simplemente por la transferencia de recursos desde el Estado, sin que estos recursos hayan aportado a la productividad o solucionado el problema para el cual fueron diseñados.

El enfoque recomendado, por lo tanto, incluye un complemento entre ambas iniciativas: por una parte, se debe contar con evaluaciones de impacto rigurosas o, al menos, con un diseño de programas que permita almacenar datos necesarios para realizar un seguimiento de los resultados; y por la otra, se debe contar con herramientas que midan la satisfacción de los beneficiarios de programas públicos generando indicadores complementarios a la evaluación de impacto y de fácil comparación entre distintos programas.

En definitiva, el ejemplo de SERCOTEC en materia de evaluación de impacto y los ejemplos internacionales en materia de evaluación de satisfacción de usuarios, muestran que actualmente resulta difícil evaluar ciertos programas debido a la falta de información que dispone el Estado.

Así, resulta fundamental que en la etapa de diseño de programas públicos se incluya como un requisito el almacenamiento de los datos necesarios para evaluar. De esta forma surgen datos muy valiosos para que investigadores y *policy makers* generen políticas públicas más eficientes y basadas en la evidencia.

### *2.3. Racionalización de datos públicos*

Tal como se advirtió, la cantidad de información generada por los Estados crece de manera exponencial. Lo anterior no implica, necesariamente, que parte de dicha información sea útil.

Una adecuada identificación de los datos de alto valor para la sociedad implica también identificar aquellos datos que tienen un bajo valor y que incluso podrían significar un costo para el Estado y los ciudadanos.

El almacenamiento y posterior publicación de ciertos datos puede generar un costo social importante: el costo directo de generar y almacenar dichos datos y, por otro lado, el “ruido” que generan para investigadores y usuarios en general.

Dado lo anterior, resulta necesario realizar de manera periódica una revisión de los datos que el Estado está generando y almacenando, racionalizar los esfuerzos en materia de OGD y priorizar en favor de aquella información que sí tenga alguna utilidad desde el punto de vista de las políticas públicas.

Un ejemplo interesante de iniciativas de este tipo se realizó en Australia, donde el sitio de datos públicos abiertos *data.gov.au*, inaugurado el 2011, acumuló alrededor de 1.200 bases de datos de organismos públicos hasta el año 2013. Si bien dicha cifra es baja comparada con la cantidad de información publicada actualmente,<sup>[11]</sup> el gobierno australiano realizó una auditoría de dicha información y encontró que cerca de un tercio de los datos publicados eran completamente inútiles, y otro número importante de bases de datos podían agruparse y presentarse en archivos comunes.<sup>[12]</sup> Como resultado, el portal de datos abiertos disminuyó la cantidad de bases de datos desde 1.200 a 529, bajando los costos de almacenamiento y mejorando la experiencia de los investigadores, quienes vieron facilitado su proceso de búsqueda de información.

En el caso chileno, la evaluación del portal *datos.gob* realizada por el Consejo para la Transparencia y la CEPAL (CEPAL 2017) pone en evidencia la existencia de datos de baja calidad,<sup>[13]</sup> especialmente en sectores considerados de alto impacto por la ciudadanía, como salud, vivienda y educación. Así, la evaluación afirma que “la calidad de esos conjuntos de datos no coincidía con los principios de datos abiertos...” (CEPAL 2017, 142) y “se disponía de datos correspondientes a algunos periodos de tiempo, pero no a otros.” (CEPAL 2017, 143), entre otros problemas.

---

[11] Chile tiene más de 2.700 bases de datos en el sitio *datos.gob.cl*, el Reino Unido más de 38.000 en *data.gov.uk*, y la misma Australia cuenta actualmente con más de 40.000 bases de datos en *data.gov.au*

[12] Disponible en <https://goo.gl/D4NTYE>

[13] Se entiende baja calidad como el incumplimiento de los principios de datos abiertos (completos, primarios, oportunos, accesibles, legibles, no discriminatorios, formatos y licencias libres).



En suma, no solo se deben generar datos públicos de alto valor mediante cruces de información o almacenamiento de datos, sino también dejar de generar y publicar datos de baja calidad que finalmente imponen una carga sobre el Estado y una dificultad adicional para los usuarios.

#### *2.4. Otros desafíos en la generación de datos de alto valor*

En el sector público existen datos con diversos usos potenciales que van más allá de la gestión y evaluación de políticas. A continuación, se mencionan algunos ejemplos de cómo el Estado podría generar datos de mayor valor mediante un perfeccionamiento de los instrumentos estadísticos y una mejor estandarización en la clasificación de datos.

- *Mejoramiento de Encuestas:* la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA) realiza un censo de los establecimientos del sector manufacturero con más de diez trabajadores. Sin embargo, las altas tasas de no respuesta merman la confiabilidad de sus resultados. Asimismo, la tardanza en la publicación de las bases de datos –por sobre los dos años– impide su utilización para la generación de diagnósticos actualizados.

Otro punto que ha sido relevado permanentemente por investigadores es la necesidad de contar con mejores encuestas de tipo panel, es decir, que contengan información de los mismos individuos en diversos momentos (Fajnzylber 2016).

La principal ventaja de este tipo de encuestas es que permiten realizar estimaciones muy confiables desde el punto de vista técnico. Sin embargo, el gran problema es el alto costo que tienen y las posibilidades de no encontrar un número importante de individuos a lo largo del tiempo.

Como alternativa a las encuestas de panel, para ciertos programas podría ser útil almacenar información tanto de los beneficiarios como de aquellos postulantes que no fueron seleccionados, permitiendo definir líneas de base y entregando opciones para una posterior evaluación.

- *Clasificadores internacionales:* respecto de la clasificación de datos, es necesario que exista una mayor claridad y coherencia respecto de las clasificaciones de actividad económica, clasificado-

res de productos y códigos arancelarios utilizados por diversos organismos proveedores de información.

En Chile, las distintas instituciones que llevan registros sobre la actividad económica del país, como por ejemplo el Banco Central, 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 SII no coincide en su clasificación con los códigos CIIU utilizados por la ENIA, ni con las Clasificaciones de Actividad Económica entregadas por el Banco Central en su Anuario de Cuentas Nacionales.

### 3 /

## Facilitar el acceso a datos públicos

Mientras la generación de datos de valor resulta fundamental para la gestión y evaluación de políticas, la facilidad de acceso a dichos datos es una condición necesaria para lograr una mayor transparencia, una mejor investigación y, de esa forma, mejores políticas públicas.

Cuando el Estado es capaz de generar datos de alto valor y facilitar su acceso por parte de usuarios dentro y fuera del aparato público, se

estimula la creación de propuestas y el desarrollo de una mejor gestión por parte de los usuarios de la información.

Considerando lo anterior, en esta sección se mencionan problemas a los que se ven enfrentados los usuarios externos en el momento de acceder a datos públicos. En segunda instancia, se revisan las barreras dentro del Estado para acceder a información de otros organismos públicos, barreras que en ocasiones son incluso mayores a las que tendría un ciudadano cualquiera.

Posteriormente se analiza el caso de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) como un ejemplo de transparencia y altos estándares técnicos en el acceso a datos públicos, los cuales le han significado un reconocimiento a nivel internacional. Finalmente, se discuten aspectos relacionados con las limitaciones que la privacidad impone al acceso a datos públicos.

### *3.1. Dificultades de acceso a datos públicos*

En ciertas ocasiones los datos puestos a disposición por el Gobierno son valiosos en términos de calidad y usos potenciales, pero existen dificultades en la forma en que se presentan. Entre estas dificultades se encuentran aspectos de formato, granularidad y periodicidad.

Por poner un caso, las bases de datos provenientes del Servicio Nacional de Aduanas son particularmente valiosas en términos de la información que contienen. Existe un registro de cada transacción (importación y exportación) que incluye 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 solo están disponibles con varios meses de rezago en el portal de datos de Gobierno. Además, la forma de entrega 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.

Cabe mencionar que esta situación ha cambiado durante el año 2017, debido al esfuerzo realizado por Aduanas y el portal [datos.gob](http://datos.gob) en publicar sus datos de la manera más desagregada posible. En efecto, ac-

tualmente 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, es decir, que no requieren de un software patentado para ser “procesados”.<sup>[14]</sup> No obstante, 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 del tiempo.

Prueba de lo anterior son las múltiples empresas que prestan servicios de información sobre exportaciones e importaciones, tales como *Penta Transaction*, *Data Sur*, *Checkpoint*. Estas empresas venden los mismos datos que Aduanas genera y publica, pero lo hacen mediante softwares que permiten realizar consultas y analizar largas series de tiempo, en contraste con la forma de entrega que emplea Aduanas.

Una situación similar ocurre con la base de datos del seguro de cesantía —propiedad de la Superintendencia de Pensiones (SP)—, la cual contiene información muy detallada sobre empleo, remuneraciones y características demográficas. El alto número de observaciones que contempla, da la posibilidad de realizar inferencia para subgrupos específicos de la población, y su capacidad de integrar datos de empleo y remuneraciones permite calcular interesantes tendencias socioeconómicas, 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 (Larrañaga 2011), que realizó una evaluación de la franquicia tributaria para capacitación utilizando esta base 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, administrado por la SP, es limitado en cuanto a la cantidad de observaciones entregadas y la frecuencia de publicación.

---

[14] Por ejemplo, los datos en formato .csv son considerados como no propietarios.

Por otra parte existen instituciones que –por 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. Una alternativa para lo anterior sería entregar directamente los microdatos recolectados por la SBIF y, preferiblemente, hacerlo en algún formato no propietario.

Elemento común a los casos referidos es la necesidad de incorporar la visión del usuario a las formas de entregar la información y así fomentar el uso de estos datos por parte de investigadores, mejorando la fiscalización, el control a la autoridad y la calidad de las políticas públicas. En efecto, en la medida que funcionarios de organismos públicos conocen cuáles son los principales usos –y los usos potenciales– de los datos que publican, pueden entregar la información en la forma que el usuario necesita, mejorando el acceso a los datos públicos.

Finalmente, un ejemplo positivo en materia de acceso a datos públicos lo constituye la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (para más detalle, ver Recuadro 4), institución que ha logrado importantes avances en materia de acceso a información relacionada con el proceso legislativo, entregando un alto nivel de transparencia y usabilidad a investigadores.

En definitiva, para mejorar el acceso a datos públicos se requiere incorporar la perspectiva del usuario al momento de compartir la información, visión que ha sido incluida de manera satisfactoria por instituciones como la BCN, pero que aún presenta desafíos importantes en otras instituciones como Aduanas, la Superintendencia de Pensiones o la SBIF.

### *3.2. Barreras burocráticas internas*

Es común que los funcionarios públicos requieran información de otros servicios o ministerios para un mejor desarrollo de su labor. Sin embargo, se han identificado importantes barreras burocráticas que impiden un flujo eficiente de información dentro del sector público.

Para el traspaso de datos entre diferentes entidades estatales se requiere la firma de convenios, lo que a menudo condiciona el traspaso

#### RECUADRO N° 4 / La BCN y el acceso a datos públicos

La BCN es un organismo estatal con tres grandes funciones (BCN 2016, 2):

- i) Prestar servicios bibliográficos al Congreso y a la comunidad, incluyendo en su catálogo bases de datos en áreas como las ciencias sociales, políticas y jurídicas, además de un amplio sistema de procesamiento de prensa.
- ii) Entregar servicios jurídico-legislativos consistentes en “almacenar, procesar y poner a disposición de los parlamentarios, la comunidad jurídica y la ciudadanía en general, información jurídica relevante”.
- iii) Prestar servicios de asesoría parlamentaria en diversas disciplinas.

Respecto de las primeras dos funciones, la BCN ha logrado avances significativos en la disposición de información de manera digital en su sitio web. En ese ámbito, el portal de la BCN fue el primer sitio web de una institución pública latinoamericana en recibir una certificación de cinco estrellas bajo los estándares del World Wide Web Consortium (W3C).<sup>\*</sup> El reconocimiento fue entregado en noviembre de 2011 y se mantiene en la actualidad como un logro relevante, tal como es posible observar en el sitio interactivo de la Fundación CTIC,<sup>\*\*</sup> donde se muestra que actualmente (año 2017) solo tres sitios alcanzan dicho estándar en Latinoamérica.

Adicionalmente, el servicio web LeyChile contiene 300.000 normas con su texto completo, recibiendo más de 50.000 visitas al día y aportando de manera fundamental al “conocimiento del derecho, la democratización de la información, transparencia, certeza y seguridad jurídica” (BCN 2016, 3).

De manera complementaria, bajo el proyecto denominado “Historia de la Ley” se recopila de manera automática toda la actividad del Poder Legislativo en torno a una ley, registrando y permitiendo libre acceso a todas las opiniones, versiones y modificaciones de la misma en un documento denominado bitácora.

Todas estas iniciativas se realizan bajo un sistema informático que cumple con altos estándares internacionales y que permite homologar el lenguaje legal bajo normas técnicas universales (BCN 2014), facilitando el trabajo de investigadores.

<sup>\*</sup> Mediante la Fundación CTIC, la certificación cinco estrellas acredita un estándar técnico de publicación de datos.

<sup>\*\*</sup> Disponible en <https://goo.gl/MCXYO>.

#### RECUADRO N° 4 / Continuación

Por último, las iniciativas de la BCN en materia de datos abiertos no se limitan a la entrega de información legal, sino que también incluyen otros tipos de datos particularmente útiles. Por ejemplo, la BCN cuenta con una mapoteca que integra numerosos mapas políticos con información sobre establecimientos de salud, áreas silvestres, hidrografía, aeropuertos, etc. Asimismo, la BCN bajo el Sistema Integrado de Información Territorial (SIIT) entrega información social (pobreza, salud, educación), electoral (resultados de votaciones) y económica (ingresos, sectores de actividad económica) para distintas divisiones territoriales: comunas, regiones, circunscripciones y distritos electorales. En suma, la BCN ha sido reconocida por su capacidad para facilitar el acceso a sus bases de datos con altos estándares técnicos. El reconocimiento se ha logrado debido a las numerosas iniciativas impulsadas por la institución, todas ellas diseñadas con un foco de usuario, permitiendo un acceso fácil a los datos y su posterior reutilización.

de los datos a extensas negociaciones entre las autoridades de los organismos, desviando recursos e impidiendo un flujo de datos adecuado.

La creación del MDS solucionó, en parte, los problemas de burocracia interna del Estado, entregando atribuciones especiales a este ministerio para solicitar información a otras entidades.<sup>[15]</sup>

Lo anterior significó una mejora importante en términos de la información manejada por el MDS, entidad que cuenta con un equipo técnico encargado de procesar esta información y con capacidad para realizar múltiples cruces entre distintas bases de datos.

Estos cruces se realizan para alimentar el Registro de Información Social, para calcular ciertos puntajes del Registro Social de Hogares (ex Ficha de Protección Social) e incluso para realizar cruces que sean solicitados por otros organismos públicos. Sin embargo, el trabajo realizado

---

[15] En el artículo 3, letra s, de la Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social, se establece que el MDS tiene la atribución de “solicitar a los demás ministerios, servicios o entidades públicas la entrega de la información disponible y que el Ministerio de Desarrollo Social requiera para el cumplimiento de sus funciones. Los ministerios, servicios o entidades públicas deberán proporcionar esta información oportunamente”.

por el MDS no es suficiente para asegurar un flujo de información adecuado dentro del Estado por varias razones.

En primer lugar, la información recopilada y los cruces realizados para otros organismos públicos deben estar siempre acotados a la “función social” del MDS, lo que excluye cualquier información –por muy valiosa que esta sea– relacionada con empresas o sociedades.

En segundo lugar, la información recopilada por el MDS no está disponible de manera universal, siendo necesario que investigadores –dentro y fuera del Estado– realicen solicitudes de información cada vez que la requieren, ya sea mediante la Ley de Transparencia o mediante convenios de traspaso de información.

Si bien el nuevo MDS cuenta con atribuciones para solicitar información a otros organismos públicos, en la práctica siguen existiendo trabas burocráticas en la firma de convenios de traspaso.<sup>[16]</sup>

En definitiva el Estado tiene barreras internas para el traspaso de información entre los distintos organismos. La creación del MDS permitió importantes avances en el flujo de información dentro del Estado. Las mejoras, no obstante, se circunscriben a información de personas naturales relacionada con los fines del MDS, excluyendo una gran cantidad de bases de datos que contiene el sector público y que están relacionadas con otros ministerios. Asimismo, a pesar de que la información recopilada por el MDS tiene un gran potencial en materia de investigación de políticas sociales, no existe un medio eficaz para compartir dicha información de manera universal.

### *3.3. Los desafíos en materia de privacidad*

Facilitar el acceso a datos públicos es un objetivo deseable en la medida que no se vulnere la privacidad u otros derechos personales.

Respecto de este tema, el movimiento o la cultura del *Open Data* ha generado posiciones disímiles. Por una parte, los fundadores del movimiento acordaron ocho principios el año 2007, el primero de los cuales afirmaba que los datos entregados por el Gobierno deben ser completos,

---

[16] Por ejemplo, es común que el MDS no pueda acceder a cierta información porque la contraparte argumenta que dichos datos contienen restricciones para ser compartidos, derivando el problema a las fiscalías respectivas y sus largos procesos internos.



es decir, que toda la información que tenga el Estado –incluyendo audios, videos, bases de datos– debe ser pública y, como consecuencia, no estar sujeta a ninguna consideración de privacidad.

Por otra parte, los gobiernos han optado por un enfoque más moderado que implica crear leyes de protección de datos personales, las cuales entregan un marco jurídico y establecen límites para las políticas de datos abiertos de Gobierno y el uso comercial de los datos entregados por privados.

En el Congreso chileno se discute actualmente un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo que pretende modernizar el tratamiento de los datos personales (Boletín 11144-07), exigiendo el consentimiento expreso de las personas para el uso de dichos datos, estableciendo sanciones para el no cumplimiento de la normativa y creando una Agencia de Protección de Datos Personales. La legislación permitiría acercarse a los estándares que ha fijado la Unión Europea en la materia, los que se concretaron en el Reglamento de Protección de Datos Personales.<sup>[17]</sup>

Estos estándares incluyen una protección específica para los menores –cuestión relevante para el caso del SENAME–, debido a que “pueden ser menos conscientes de los riesgos, consecuencias, garantías y derechos concernientes al tratamiento de datos personales”,<sup>[18]</sup> a su mayor condición de vulnerabilidad y a las ventajas que les proporciona el “derecho al olvido”<sup>[19]</sup> consagrado en esta legislación.

El reglamento de la Unión Europea también incluye características especiales para los datos relacionados con la salud. En efecto, el reglamento inserta este tipo de datos –junto con aquellos sobre origen étnico, convicciones religiosas y opiniones políticas– dentro de categorías que requieren un tratamiento especial y que, como norma general, no se pueden tratar<sup>[20]</sup> salvo excepciones.

---

[17] Disponible en <https://goo.gl/w2NuXi>

[18] *Ibidem*.

[19] Este derecho permite asegurar a los interesados que “sus datos personales se supriman y dejen de tratarse si ya no son necesarios para los fines para los que fueron recogidos o tratados de otro modo, si los interesados han retirado su consentimiento para el tratamiento o se oponen al tratamiento de datos personales que les conciernen, o si el tratamiento de sus datos personales incumple de otro modo el presente Reglamento” (Reglamento de Protección de Datos Personales Unión Europea).

[20] La definición de tratamiento es la siguiente: “cualquier operación o conjunto de operaciones realizadas sobre datos personales o conjuntos de datos personales, ya sea por

Para el caso de la salud establece excepciones cuando “existan razones de interés público en el ámbito de la salud pública” y “para garantizar elevados niveles de calidad y de seguridad de la asistencia sanitaria”.

Una alternativa comúnmente utilizada por entidades públicas que entregan datos es publicar información innominada, de manera de proteger la identidad de personas naturales o jurídicas. Si bien esta solución suele ser suficiente para mantener la privacidad en la mayoría de los casos, la gran cantidad de información que hoy día manejan empresas o personas y las nuevas tecnologías para procesar información aumentan la posibilidad de identificar información confidencial de personas, incluso cuando la información publicada sea innominada.

El problema anterior obliga a realizar ajustes a la información entregada de manera que las observaciones no sean identificables debido a sus características individuales, proceso conocido como anonimización. Uno de los problemas asociados con dicho proceso es que requiere de capacidades técnicas que no tienen todos los organismos públicos, limitando el traspaso fluido de estos datos a la ciudadanía. Dado lo anterior resulta razonable que exista un organismo público con extendidas atribuciones para solicitar información y que cuente además con la capacidad técnica para realizar este proceso.<sup>[21]</sup>

Un complemento al proceso de anonimización, que permite fortalecer la privacidad sin sacrificar el potencial de aprovechamiento de los datos públicos, es la imposición de sanciones a determinados usos de las bases de datos públicas (por ejemplo, sancionar el uso de registros públicos de salud para enviar publicidad).

La tensión entre privacidad y aprovechamiento de datos para políticas públicas no es un problema nuevo ni exclusivo de Chile. Por ejemplo,

.....  
procedimientos automatizados o no, como la recogida, registro, organización, estructuración, conservación, adaptación o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma de habilitación de acceso, cotejo o interconexión, limitación, supresión o destrucción”.

[21] Una herramienta interesante con la que podría contar dicho organismo es el software Abredatos –desarrollado por el Municipio de Maldonado, Uruguay– que tiene como función conectar distintas bases de datos, anonimizar la información y posteriormente publicarla según los permisos determinados por el sistema.

FIGURA N° 2 / Tratamiento de datos y privacidad

Control ejecutivo / Consentimiento		
Control ejecutivo		Consentimiento
Uso (finalidad de tratar los datos)	Fin investigativo individual o focalizado	<div>1. Gobierno comparte información focalizada privilegiando el bien común.</div> <div>Por ejemplo: Impuestos Internos, Policía.</div> <div>2. Ciudadanos dan consentimiento sobre entrega de información.</div> <div>Por ejemplo: licencias de Data Commons</div>
	Fin investigativo no individual	<div>3. Datos compartidos sin consentimiento con fines de investigación y políticas públicas</div> <div>Por ejemplo: Sistema Integrado de Infraestructura de Datos de Stats-NewZealand</div> <div>4. Datos compartidos para usos de políticas públicas</div> <div>Por ejemplo: encuestas con consentimiento en el cruce de datos</div>

**Fuente:** “Investment Approach and Data Reuse” (Mansell 2017).

en Nueva Zelanda se han establecido criterios para equilibrar esta tensión, los cuales dependen de dos dimensiones: i) si el uso de los datos tiene un fin individual o colectivo y ii) si hay o no consentimiento en el tratamiento de datos.

En la Figura N° 2 se muestra una matriz con ambas dimensiones, ejemplos y una explicación para cada caso (Mansell 2017). Resulta particularmente interesante el enfoque adoptado en Nueva Zelanda para el caso 3 de la Figura N° 2, en el cual una institución pública utiliza datos personales con fines de política pública y sin consentimiento individual. En la medida que dichos datos no tengan un foco individual,

esta institución posee las atribuciones para cruzar dichos datos con los de otras entidades públicas y generar investigación útil para políticas públicas, sin que se levanten trabas burocráticas internas como las discutidas en la sección 3.2.

En suma, la privacidad es uno de los temas fundamentales a considerar al discutir el acceso y uso de datos públicos, y existe un grado de *trade off* entre la privacidad y el aprovechamiento de datos para las políticas públicas.

Para regularizar esta situación, el Congreso discute el mencionado proyecto de ley de Protección de Datos y busca crear una Agencia de Protección de Datos Personales. Estas iniciativas, si bien avanzan en la protección de la privacidad, en su estado actual generan dudas respecto de las posibles trabas en el acceso a datos públicos y, más importante aún, no entregan una solución práctica —como la neozelandesa— al *trade off* entre privacidad y aprovechamiento de datos públicos.

## 4 / Propuestas

En este documento se han revisado casos concretos que ilustran el gran potencial de aprovechar mejor los datos públicos para el diseño y evaluación de políticas públicas.

A continuación se exponen propuestas que consideran los problemas detectados respecto de los datos públicos y sus posibles soluciones. Tales propuestas tienen como objetivo abrir una discusión respecto de las posibles mejoras en la materia; por lo tanto, en virtud de dicho objetivo no incluyen una definición detallada de todas sus aristas.

### i) Creación de un Servicio de Administración de Datos del Estado (SADE)

Se propone crear una entidad pública de alto nivel técnico en materia de datos, estadísticas, economía y políticas públicas que cumpla un papel intermediador entre investigadores y Estado, así como también un rol coordinador en materia de datos entre los distintos organismos públicos.

El foco de su quehacer no debe limitarse a la información de personas naturales ni al ámbito de los programas sociales, sino que debe integrar

cualquier tipo de dato de valor que genere o pudiese generar el sector público, entendiendo valor como el potencial de mejora en el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

Entre sus funciones deben estar:

- a) Liderar o coordinar las políticas públicas relacionadas con el acceso y uso de datos públicos.
  - Definir y encabezar una estrategia común con otros organismos del Poder Ejecutivo involucrados y coordinar dicha estrategia con instituciones autónomas y de otros poderes del Estado. Por ejemplo, la Unidad de Modernización y Gobierno Digital de la SEGPRES, el Consejo para la Transparencia, el INE, el Banco Central y otros.
  - Coordinar la entrega y solicitud de información con los *Oficiales de Datos* de distintos servicios públicos (ver propuesta ii).
  - Proponer políticas públicas al Presidente de la República.
- b) Fomentar el acceso de usuarios internos y externos a los datos de Gobierno.
  - Impulsar y administrar una nueva plataforma de acceso universal, remoto y que resguarde la privacidad, a los datos de Gobierno.
  - Recibir y gestionar solicitudes de información que impliquen un cruce entre distintas bases de datos.
  - Priorizar solicitudes con fines de investigación por sobre solicitudes con fines de fiscalización.<sup>[22]</sup>
  - Intermediar entre organismos públicos que tengan alguna disputa respecto del traspaso de datos.
  - Prestar servicios de anonimización a organismos del sector público y funcionar como contraparte de una eventual Agencia de Protección de Datos Personales.
- c) Proponer a organismos públicos nuevas estrategias de generación de datos de alto valor.

---

[22] A partir de la conversación con el Consejo para la Transparencia se ha observado que una parte importante de la demanda de información por parte de los ciudadanos se relaciona con documentación, transparencia y fiscalización del sector público, más que con la solicitud de datos para la investigación. Por lo tanto, se consideró importante establecer como prioritarios a estos últimos.

- Entregar metas, proponer estrategias y establecer incentivos a los *Oficiales de Datos* en pos de la generación de datos de valor. Por otra parte, entre sus atribuciones debe contar con:
- Amplias facultades para exigir información de todos los organismos públicos.
- Presupuesto necesario para contratar equipos de alto nivel técnico en materia de técnicas estadísticas para el análisis de grandes bases de datos.

## ii) Creación del cargo de Oficial de Datos en el sector público

Definir la contratación de *Oficiales de Datos* en distintos servicios públicos prioritarios, fijados por el Servicio de Administración de Datos del Estado (SADE) en función del valor potencial de la información generada.

El cargo deberá coordinar la entrega de la información requerida por el SADE, implementar una “estrategia de datos” que defina cuáles son los datos que debiera recolectar, solicitar y entregar su servicio, y liderar la implementación de una plataforma tecnológica adecuada para cumplir con sus funciones y compatible con las plataformas de acceso universal administrada por el SADE.

Finalmente, el *Oficial de Datos* debe tener la potestad para llevar a cabo estudios que permitan mejorar la eficiencia de las políticas públicas y la calidad de los servicios prestados en su sector.

## iii) Crear mecanismo de evaluación de programas públicos que considere satisfacción de los beneficiarios

Diseñar un mecanismo de evaluación sencillo que permita a los beneficiarios directos de cualquier programa público manifestar su satisfacción general con el programa.

La satisfacción de los usuarios debe ser medida de manera sistemática, periódica y estar totalmente disponible para el público. De esta forma se genera un indicador de fácil comparación entre distintos organismos y accesible universalmente, permitiendo complementar las evaluaciones de impacto y mejorar el servicio de organismos públicos.

Parte de estos planteamientos han sido recogidos en el estudio del Programa de Modernización del Sector Público denominado “Consultoría para el Diseño del Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado”,<sup>[23]</sup> el cual tiene como objetivo principal la “Creación de una institucionalidad pública con la misión de promover en las instituciones públicas la instalación de prácticas centradas y orientadas en la excelencia de la experiencia de los usuarios con los servicios recibidos, evidenciando mejoras en el logro de respuestas eficaces a sus requerimientos, con altos niveles de satisfacción y respeto a sus derechos como ciudadanos”.

## 5 /

### Palabras al cierre

En síntesis, este artículo ha analizado el acceso y uso de datos generados por el sector público. El análisis se realizó mediante el estudio de diversos casos, la revisión de prácticas internacionales y la elaboración de entrevistas.

De la investigación se puede concluir que existen problemas importantes en el sector público si el objetivo es generar datos de valor para los usuarios y propiciar un fácil acceso a los mismos. Esto se debe, entre otras razones, a la necesidad que tiene el Estado de coordinar las políticas sobre datos e incorporar la perspectiva del usuario en dichas políticas. Finalmente, el artículo plantea algunas medidas que buscan aprovechar el gran potencial que tienen los datos de Gobierno para mejorar el diseño, gestión y evaluación de políticas públicas.

---

[23] Realizado por Máximo Aguilera Reyes, mayo de 2017.  
Disponible en <https://goo.gl/XzFKyz>

## Referencias /

Aguilera, M. (2017). “Diseño del Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado”. Programa de Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

BCN (2016). Biblioteca del Congreso Nacional 2016. “Historia de la Ley y Labor Parlamentaria: Fomentando la Transparencia del Parlamento”. Ponencia ante Unión Parlamentaria Internacional de Rodrigo Obrador y Karem Orrego.

--- (2014). Biblioteca del Congreso Nacional 2014. “Service Oriented Architecture for Automatic Markup of Documents”. Ponencia ante World Library and Information Congress de Francisco Cifuentes. Disponible en <https://goo.gl/XKEjX3>

CEPAL (2017). “Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe”. Disponible en <https://goo.gl/Dk0BY5>

Cerda, R. (2016). “Remuneraciones del sector público: ¿mayores que en el sector privado?”. *Estudios Públicos* 142, 7-35. Disponible en <https://goo.gl/RsBTjT>

CPP UC. Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2016). “Estudio sobre sistemas de protección especializada de niños, niñas y adolescentes”. Consejo Nacional de la Infancia. Disponible en <https://goo.gl/1Tyxv>

Larrañaga, O. (2011). “Informe Final”. Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral. Disponible en <https://goo.gl/Wv9XD2>

Consejo para la Transparencia (2015). “Gobierno Abierto: Potenciando instituciones públicas más cerca de la ciudadanía”.

De Iruarizaga, F. (2016). “Rediseñando el sistema de protección a la infancia en Chile. Entender el problema para proponer modelos de cuidado alternativos y ayudar a la reunificación familiar”. *Estudios Públicos* 141, 7-58. Disponible en <https://goo.gl/TzuGyw>

DIPRES (2014). “Instrucciones proceso de evaluación ex ante de diseño de programas no sociales”. Departamento de Asistencia Técnica. Disponible en <https://goo.gl/7x2FwJ>

Fajnzylber, E. (2016). “Acceso a información pública para la investigación”. *Espacio Público*, Documento de referencia n.º 32. Disponible en <https://goo.gl/2QNqjo>

IDC (2014). “The Digital Universe of Opportunities”. Disponible en <https://goo.gl/zMxG3b>



Mansell, J. (2017). "Investment Approach and Data Reuse". Centre of Research Excellence, Nueva Zelanda. Presentación realizada en el CEP.

McKinsey & Company (2013). "Open data: Unlocking innovation and performance with liquid information". Disponible en <https://goo.gl/RAJWQP>

McLeod K., R. Templeton, C. Ball, S. Tumen, S. Crichton & S. Dixon (2015). "Using Integrated Administrative Data to Identify Youth Who Are at Risk of Poor Outcomes as Adults". Analytical Paper, *The Treasury*, New Zealand Government.

Ministerio de Salud (2016). "Registro Clínico electrónico. Ficha clínica: Requerimientos del estándar de acreditación". Presentación de la Unidad de Gestión de Proyectos.

Ministerio de Economía (2014). "Estado del Desarrollo Digital en Chile". Elaborado por F&K Consultores.

McLeod K., R. Templeton, C. Ball, S. Tumen, S. Crichton & S. Dixon (2015). "Using Integrated Administrative Data to Identify Youth Who Are at Risk of Poor Outcomes as Adults". Analytical Paper, *The Treasury*, New Zealand Government.

OCDE (2015). "Government at a Glance 2015". OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://goo.gl/YjnFLM>

--- (2015). "OUR Data Index: Open, Useful, Reusable Government Data", in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.

Open Knowledge International (2015). "Open Data Index". Disponible en <https://index.okfn.org/>

Ramírez, E., A. Furnaro, J. Berdegué, G. Escobar & L. Romero (2014). "Evaluación de programas de INDAP". Disponible en <https://goo.gl/hR713e>

Ubaldi, B. (2013). "Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives". OECD Working Papers on Public Governance, N° 22. OECD Publishing, Paris. Disponible en <https://goo.gl/usK8rB>

World Wide Web Foundation (2016). "The Open Data Barometer Global Report". Disponible en <https://goo.gl/Kqseh6>

