

CONSEJO ASESOR PERMANENTE PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

SEGUIMIENTO DE LA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

CAPÍTULO 4. MEJOR GESTIÓN DEL ESTADO

Santiago de Chile, agosto de 2021

Contenidos

I.	Introducción	2
II.	Aspectos Metodológicos	4
III.	Seguimiento de Compromisos: Mejor Gestión del Estado	6
	A. Cumplimiento de Compromisos	6
	B. Reflexiones y Propuestas del Consejo de Modernización del Estado	15
IV.	Conclusiones y Resumen sobre Modernización en Mejor Gestión del Estado	20

I. Introducción

El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado tiene como objetivo asesorar al Presidente en materias de reforma al Estado, actuando como órgano consultivo, aportando visión de largo plazo, transversalidad, sentido de urgencia y continuidad al proceso de modernización. Este organismo, creado mediante Decreto Supremo está formado por 12 consejeros y un Presidente del Consejo, todos nombrados por el Presidente de la República, además cuenta con un Secretario Ejecutivo. El Consejo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Dentro de sus atribuciones está la de hacer seguimiento a la Agenda de Modernización del Estado impulsada por el Gobierno, con el objeto de dar cuenta de sus avances y, también, advertir oportunamente cuando existan dificultades para alcanzar objetivos o concretar iniciativas propuestas.

El Consejo considera que, para alcanzar una buena gestión del Estado en un proceso de mejora continua, su función debe estar orientada por los siguientes principios:

1. Eficacia y Eficiencia: Entendiendo por lo primero el cumplimiento de objetivos y, lo segundo, hacerlo con la menor cantidad de recursos posibles.
2. Calidad en la Gestión del Estado: Se entiende una gestión de calidad como el enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos, orientado al “ciudadano-cliente” y a la mejora continua, esto es, implantando mejoras y midiendo los resultados.¹
3. Probidad y Transparencia: En este contexto, el concepto probidad consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular (Artículo 54 Ley 18.575); mientras que el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos y en facilitar el acceso a cualquier persona a esa información a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca (Artículo 4 Ley 20.285).
4. Responsabilidad Fiscal: Se relaciona con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros públicos en pos de los objetivos definidos por una institución y/o programa.

Estos principios que se erigen como pilares fundamentales de una buena gestión del Estado, a su vez, responden a una finalidad última del Estado que es estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, cuestiones que hoy contemplan tanto la Constitución (Artículo 1° inciso 4)

¹ Definición basada en Ruiz López, Joaquín S. Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 54, octubre, 2012, pp. 63-94 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686003.pdf>

como las Bases de Administración del Estado (Artículo 3° de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado).

En este contexto y a la luz de estos principios es que el Consejo realiza el Seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado², en el entendido que toda iniciativa que se impulse para modernizar el Estado, debe contribuir al fortalecimiento de estos pilares a través de la gestión pública.

El Consejo abordará todos los macro temas y las estrategias transversales contenidos en la Agenda de Modernización del Estado, realizando un seguimiento de los avances en estos ámbitos durante el actual gobierno. Mediante informes se darán a conocer los reportes parciales por macro tema según se avance en la revisión de cada uno de ellos. Actualmente, el Consejo está trabajando en el análisis de los temas Personas en el Estado, Descentralización, Transparencia y Probidad, y Mejor Gestión del Estado. En este documento se presentará el análisis del último de ellos.

El tema de **Mejor Gestión del Estado**, aglutina un número mayor de acciones de diversa naturaleza y con distintos niveles de avance. Lo anterior, dificulta una visión integrada de la estrategia en este ámbito y requiere profundizar el análisis en cada proyecto. Para abordar este desafío la Comisión de Seguimiento del Consejo Permanente para la Modernización del Estado se interiorizó de varias de las iniciativas a través de la consulta a los responsables en las reparticiones públicas respectivas. De esta forma, en este capítulo es posible ver con detalle proyectos concretos que dan cuenta del avance en los cuatro subtemas que componen Mejor Gestión del Estado, a saber, Planificación, diseño y control; Coordinación para la gestión; Procesos transversales; y Evaluación.

A continuación, en este documento se presenta el seguimiento que ha realizado el Consejo sobre las iniciativas de la Agenda de Modernización del Estado en torno al tema **Mejor Gestión del Estado** y luego el Consejo expone sus reflexiones y propuestas en este ámbito.

² <https://modernizacion.gob.cl/>

II. Aspectos Metodológicos

☐ Levantamiento de información

Para elaborar este documento se tomaron tres fuentes de información:

- **Revisión Documental y de Datos:** Se revisaron, entre otros, los principales documentos proporcionados por la Secretaría de Modernización, particularmente, el Informe de Avance de la Agenda de Modernización del Estado (agosto 2020), aquellos puestos a disposición del Consejo por los directivos públicos encargados de las iniciativas, las propuestas de *think tanks* y los análisis de organismos internacionales (documentos y estadísticas).
- **Reuniones/Presentaciones:** Se solicitó a los encargados de las iniciativas realizar una breve presentación sobre los avances en su desarrollo. En estas instancias los Consejeros, se informan, comentan, plantean inquietudes respecto a las propuestas del Gobierno en cada tema.

En el caso de Mejor Gestión del Estado, se invitó a la Directora Nacional de ChileCompra, al Director Ejecutivo del Laboratorio de Gobierno, la Directora de la Secretaría de Modernización del Estado y al Jefe de División de Control de Gestión Pública de la DIPRES, quienes presentaron los avances de cuatro de las iniciativas propuestas en este eje de la Agenda de Modernización del Estado.

Presentación	Presentador/a	Cargo
“Modernización en las compras públicas 2020-2021”	Tania Perich	Directora Nacional ChileCompra
“Laboratorio de Gobierno – Planificación Estratégica”	Roman Yosif	Director Ejecutivo Laboratorio de Gobierno
“Tu Experiencia Cuenta para el Estado. Medición de Satisfacción de usuarios en pandemia”	Amaya Fraile	Directora de la Secretaría de Modernización del Estado – Min. de Hacienda
“Evaluación y revisión de gasto. Elaboración del presupuesto 2021: Desafíos y tareas en curso”	Slaven Razmilic	Jefe División Control de Gestión Pública – Dirección de Presupuestos del Min. de Hacienda
“Sistema de gestión de Documentos electrónicos en el Estado”	Amaya Fraile	Directora de la Secretaría de Modernización del Estado – Min. de Hacienda

- **Entrevistas/Grupos de Discusión:** Asimismo, se invitó a expertos de cada tema para complementar con la mirada de actores involucrados desde el sector público, la academia o sector privado.

En el ámbito de Mejor Gestión del Estado, se convocaron expertos con amplia experiencia en el sector público y que ahora ejercen desde la academia y centros de estudio.

Experto/a	Cargo
Isabel Aninat	Abogada, Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. Ex Investigadora del CEP y asesora presidencial en temas de derechos humanos, legislación laboral, minorías y pueblos indígenas (2010-2012).
Jorge Rodríguez	Economista, Vicepresidente del Consejo Fiscal Autónomo, Investigador del Centro de Políticas Públicas de la UC, ex Subdirector de Racionalización y Función Pública de DIPRES.

Focos del análisis

Para realizar el seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado, se analizan las iniciativas desde dos perspectivas:

- 1) En primer lugar, se presentan los **avances** directos en el cumplimiento de los compromisos suscritos en la Agenda por tema y subtema. También, se analiza aquí cómo se alinean estas iniciativas con los principios de una buena gestión del Estado, mencionados más arriba; así como las métricas que se utilizan para medir los avances. Asimismo, si corresponde, se hace la relación entre las iniciativas y las diversas propuestas específicas de expertos, *think tanks* y el propio Consejo.
- 2) En segundo lugar, el Consejo presenta sus **reflexiones y propuestas** en torno al tema en análisis, las iniciativas, propiamente tales, y los desafíos futuros en este ámbito.

III. Seguimiento de Compromisos: Mejor Gestión del Estado

A. Cumplimiento de Compromisos

a. Planificación, diseño y control

i. Resumen compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Planificación Estratégica en Servicios Públicos	SEGPRES – Servicios Públicos	Gestión
Coherencia y Racionalización de Programas	DIPRES - SEGPRES	Gestión
Mejor Proceso y Gestión Presupuestaria	Dipres	Gestión y Legal
Reformas a los Programas de Mejoramiento de la Gestión	Dipres	Gestión
ChileGestiona 2.0	Ministerio de Hacienda	Gestión

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

ii. Avances en la implementación de iniciativas

Para la primera iniciativa de este subtema, el Laboratorio de Gobierno ha trabajado en instalar, por un lado, un nuevo paradigma para el diseño de iniciativas públicas, junto con la implementación y gestión de lo público, por otro, desde una óptica de innovación. Lo anterior tiene como principios: poner a las personas en el centro; tener un enfoque multidimensional; donde se generan metodologías de trabajo y creación colaborativa, con los usuarios, los funcionarios, los privados, la academia, etc.; se hace basado en evidencia; y orientado a la implementación.

La creación del Laboratorio es, en sí misma, parte de la modernización de la gestión pública. Nace el año 2014 como un Comité CORFO con el objeto de promover un Estado más innovador al servicio de las personas. Desde 2020, esta agencia depende de la Secretaría General de la Presidencia. Actualmente, el Laboratorio tiene por objetivo acelerar cambios y transformación con una óptica de innovación pública, integrándose en la creación de soluciones a problemas públicos que sean prioritarios, que se conecten con la Agenda de Modernización del Estado, con la Agenda prioritaria del Gobierno, que sean transversales y donde se vayan instalando capacidades para cambiar e innovar.

El modelo de negocios del Laboratorio combina tres servicios: i) consultoría de proyectos AGIL³, tomando instituciones públicas que tengan una problemática y que requieran de un proceso de

³ La metodología utilizada por el Laboratorio de Gobierno para abordar proyectos de innovación pública combina los enfoques de Innovación desde el Diseño, junto con las mejores prácticas de la gestión Ágil (originalmente AGILE, utilizado para el desarrollo de Software). En sus distintas fases se alternan etapas de

innovación para resolverla y se les acompaña para implementar las innovaciones que surjan del proceso, así como generar capacidades en los equipos; ii) estrategia para transversalizar los aprendizajes del laboratorio, se empaquetan en guías, casos y otras herramientas y se van conectando y visibilizando en la Red de Innovadores Públicos (que se aloja en una plataforma digital), para replicar la idea en otras instituciones; y iii) medición, para tener un estándar de la capacidad de cambio que tiene la institución pública, identificando oportunidades de mejora. El índice que mide las capacidades para innovar, opera digitalmente y permite clasificar a las instituciones.

Hasta ahora, la experiencia indica hasta que, para hacer innovaciones que sean sostenibles, hay que pasar por cuatro niveles: Estrategia (planificación estratégica); Servicios (productos); Operación (datos, tecnología, etc.); y Organización (gestión del cambio, estructura organizacional).

El trabajo en lógica AGIL ha permitido generar rápidamente soluciones pertinentes en ámbitos como la violencia de género o transparencia en el uso de recursos públicos, con el objetivo de mejorar la productividad y calidad de los servicios públicos, para que sean eficientes, generar confianza y legitimidad, y que haya coordinación. Para lograr lo anterior, es fundamental el compromiso institucional. Asimismo, los cambios se hacen sustentables en la medida que hay jefes de servicio comprometidos, alta dedicación de los equipos, y que se trate, efectivamente, de una problemática central de la institución. Ejemplos exitosos son el cambio de modelo de FONASA y el WhatsApp Mujer, desarrollado durante la pandemia.

El servicio de consultoría AGIL se comenzó a trabajar con la División de Coordinación Interministerial - DCI de la Segpres, para abordar un problema recurrente en los servicios públicos, que es entender cuáles son los objetivos institucionales y hacerlo de manera colectiva; y, luego, cómo se llevan esos objetivos a desafíos concretos, bajando la estrategia a la operación que tenga impacto ciudadano, junto con un plan de acción. Por esto se habla de planificación táctica, más que planificación estratégica. Para esto se reúnen con los jefes de servicio para definir una hoja de ruta y qué servicios dependientes están relacionados con su cumplimiento. Como insumos para este trabajo se ocupa el formulario A1⁴, el mandato legal de la institución, la agenda de gobierno y documentos de planificaciones estratégicas anteriores. La idea es que los equipos se apropien de esta hoja de ruta, por eso participan y tienen injerencia en el proceso. El producto concreto es, precisamente, la hoja de ruta. La metodología de trabajo, tiene un módulo de trabajo donde se tiene la medición que se quiere mover, la generación de desafíos, acciones y la hoja de ruta. Luego, el Laboratorio sistematiza el trabajo y entrega el producto, para que la DCI realice el seguimiento posterior. Se piden varios requisitos para participar que aseguren el compromiso institucional.

Cabe mencionar que los procesos de planificaciones estratégicas (o tácticas) han sufrido retrasos atribuidos a las recalendarizaciones que se tuvieron que hacer por el estallido social y, posteriormente, por la pandemia. No obstante lo anterior, se han realizado 50 consultorías en

divergencia en la búsqueda de antecedentes y perspectivas o posibles soluciones para el problema a abordar, y convergencia, al ir consolidando los hallazgos, probando y mejorando las soluciones hasta llegar a la implementación. (Fuente: <https://www.lab.gob.cl/consultoria-agil/metodologia>)

⁴ Ficha de definiciones estratégicas institucionales, utilizado por DIPRES para la formulación presupuestaria.

innovación pública entre 2018 y 2021; de ellas 25 corresponden a proyectos de desarrollo de innovaciones (con 28 soluciones de innovación implementadas) y 25 a asesorías metodológicas. En total 33 instituciones han sido parte de proyectos de consultoría⁵.

Otra iniciativa de este subtema en la que se ha observado avance es en las mejoras al proceso y gestión presupuestaria. Durante 2020 se realizó un trabajo al interior de la DIPRES y con los servicios, en el contexto de la formulación y posterior tramitación presupuestaria⁶.

Cabe explicar que la construcción del presupuesto 2021 tuvo una lógica de priorización y eficiencia por parte de los servicios, con insumos de evaluación y monitoreo de programas. Para esto, en primer lugar, se realizó un cálculo inicial de gasto rígido, esto es, lo legalmente exigible, y gasto variable. De esta forma, se tomó una lógica de presupuesto base cero, pero ajustado a lo que era inamovible. Cuando iniciaron el proceso de formulación presupuestaria, en mayo de 2020, se les entregó a los servicios un marco presupuestario restringido y con escenarios alternativos que no superaban el 90% del presupuesto del año anterior, en los servicios donde fue posible realizar el ejercicio. Lo anterior obligó a los servicios a priorizar, eliminando programas no relevantes o no necesarios, e identificando las subejecuciones de períodos anteriores.

Desde el punto de vista de la eficiencia, hubo una contención del gasto en personal. El gasto cayó (5%) a excepción de Salud y Educación. Por su parte, el gasto en bienes y servicios de consumo bajó en 15%, excepto en Salud donde este tipo de gasto no es de soporte, sino que de producción; también, es una excepción el SERVEL, por la sobrecarga que significan las elecciones de este año.

En lo que refiere a evaluación y monitoreo, se avanzó en actualizar y mejorar el sistema de monitoreo de programas sociales y no sociales, a partir de un trabajo coordinado con el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y se incorporaron los resultados del monitoreo como insumo al proceso presupuestario. Luego, se generó información oportuna y completa al interior de la DIPRES, para lo que se cambió el calendario de formulación. Asimismo, se cambió el lenguaje en que se entrega la información de evaluación para ajustarse a los requerimientos de los sectores presupuestarios.

A nivel de resultados de la incorporación de la información generada por las evaluaciones y el monitoreo, se constata que los presupuestos de período anteriores no cambiaban mucho de año en año, en cambio entre 2019 y 2020 se logró que todos los presupuestos se movieran, algunos al alza (35% de los servicios) y otros a la baja (65% de los servicios). Hubo mucha reasignación. Considerando que no siempre los programas mal evaluados se cierran, puesto que a veces requieren mejoras, lo que implica un mayor presupuesto.

⁵ Otro Ángulo: ¿Cómo lograr impacto en un proyecto de innovación pública? La experiencia de Ágil. Laboratorio de Gobierno (2021), Gobierno de Chile.

⁶ Ver detalle en sitio de Dipres: Evaluación y Formulación del Presupuesto 2021 (https://www.dipres.gob.cl/598/articles-215732_doc_pdf.pdf) y Revisión del Gasto Público en Chile: Bienes y Servicios de Consumo de Soporte del Sector Público (https://www.dipres.gob.cl/598/articles-215733_doc_pdf.pdf).

Sumando todos estos cambios, se generó un espacio fiscal de USD 2.300 millones (3% del presupuesto). Esto financió gasto en salud, pensiones (pilar solidario), ingreso mínimo garantizado y ajustes al ingreso ético familiar.

En cuanto a los procesos futuros, se identifican los siguientes desafíos: consolidación de los cambios realizados al proceso de formulación presupuestaria que, más allá de tener un reglamento (en el que se está trabajando), significa realizar cambios en la forma de trabajo de los equipos; asimismo, siguiendo las recomendaciones de la OCDE y centros de estudio, modificar la clasificación presupuestaria, de tal forma de abrir programas presupuestarios para distinguir más claramente en el presupuesto qué es lo que hace cada servicio (se está trabajando, actualmente, con CORFO, Carabineros, Gendarmería, INDAP, entre otros); y, también, avanzar en transparencia, explicar estos cambios con claridad y oportunamente. Se encargó una evaluación al FMI, actualmente en desarrollo, respecto del proceso de formulación presupuestaria 2020. Además, está la Open Budget Survey que tendrá sus resultados en marzo 2022; y, por último, están los desafíos respecto a mejorar la transparencia activa.

Por último, en esta sección se destacan los avances en ChileGestiona 2.0, proyecto que nace en 2011. En 2019 se lanzó la plataforma ChileGestiona (<https://kpi.chilegestion.cl/>), con el objeto de que más de 200 servicios públicos revisen y mejoren activamente su gestión. Esta plataforma genera 22 indicadores transversales de desempeño. En 2020, se incorporaron mejoras que facilitan la revisión y la toma de decisiones activa en torno al mejor uso de los recursos, en coordinación con las mejoras al proceso presupuestario impulsado por el Ministerio de Hacienda.

b. Coordinación para la Gestión

i. Resumen de compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Fortalecimiento del Centro de Gobierno	SEGPRES	Gestión y Legal
Comités de Coordinación Interministeriales	SEGPRES	Gestión

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

ii. Avances en la implementación de iniciativas

Si bien han existido intercambios y posicionamientos referidos a la coordinación dentro de gobierno, no se ha avanzado sistemáticamente en desarrollarlos y consolidarlos institucionalmente. El único avance en este ámbito fue agrupar los comités interministeriales en cuatro macro comités: Comité de Desarrollo Social y Familia; Comité de Desarrollo Económico; Comité de Ciudad, Vivienda y Territorio; y Comité Institucional.

c. Procesos Transversales

i. Resumen de compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Modernización de ChileCompra	Ministerio de Hacienda – ChileCompra	Gestión
Modernización de DIPRES	Ministerio de Hacienda – DIPRES	Gestión
Modernización de la Contraloría	Contraloría y SEGPRES	Legal y gestión
Gestión Documental	SEGPRES, Hacienda y Archivo Nacional	Legal y gestión

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

ii. Avances en la implementación de iniciativas

En este subtema referido a procesos transversales, los Consejeros revisaron con detalle los avances alcanzados en ChileCompra, donde se proyecta la modernización de las compras públicas en tres ámbitos, a saber, normativa, nuevas modalidades de compra y actualización tecnológica de la plataforma.

En cuanto a la normativa de compras públicas, el nuevo reglamento vigente a partir de enero 2020, permite reducir la burocracia, disminuyendo requisitos formales, así como documentos y actos administrativos. Facilita las compras menores, a través de la Compra Ágil e impulsa la eficiencia, a través de las compras coordinadas. Por otra parte, está el proyecto de ley de compras públicas, que amplía el universo de compras públicas, aumenta las facultades de ChileCompra (directivas vinculantes), permite nuevos procesos de compra (prácticas de abastecimiento), incluye los procesos de contratación en el MOP y el MINVU y fortalece el Tribunal de Contratación Pública, entre otros temas. Este proyecto de ley tiene siete ejes, que fueron preguntados en una consulta pública, y busca generar eficiencia y espacios de modernización de las compras públicas.

Un segundo ámbito de avance se refiere a las nuevas modalidades de compra, se advierte que hoy existen cuatro instrumentos, convenio marco, licitación pública, licitación privada y trato directo, y la mayor parte del gasto se hace a través de las dos primeras. Se identifican restricciones en los instrumentos actuales y se quiere hacer mejor uso de los recursos públicos a través de más competencia. Para esto se cambia el modelo detrás del convenio marco, el producto que se compre a través de esta modalidad tiene que tener tres características: que los productos o servicios sean estandarizables, que sean transversales como necesidad para el Estado y que sea una compra frecuente. Además, se incorpora la tecnología Magento, que permite tener más data disponible, hacer comparación de precios, entre otros. Otro instrumento que se establece es la compra coordinada, que se basa en la agregación de demanda, en aquellos rubros que la DIPRES permita

(por ej., telefonía móvil). Por otra parte, se están diseñando bases de licitación tipo, un documento estandarizado, que cuenta con la toma de razón de Contraloría. También, se establece la plataforma Compra Ágil, un mecanismo para compras menores a 30 UTM, dirigido a las pymes, en la lógica de facilitar su participación. Desde el 21 de abril 2020 al 22 de marzo de 2021, hay más de 165.000 órdenes de compra emitidas, con alrededor de 5 cotizaciones cada uno, y un monto transado de casi \$95.000 millones. 81% de estas órdenes de compra han sido adjudicadas a empresas de menor tamaño, y un porcentaje similar en lo que refiere a montos transaccionales. Esta información en detalle está disponible en <https://reporte.hacienda.cl/compra-agil>.

Por último, el tercer eje alude a la modernización de la plataforma tiene como objetivo lograr mayor competencia, más transparencia y mayor eficiencia del gasto público. Se trata de un proceso digital basado en datos y no en documentos; una biblioteca de cláusulas tipo para disminuir el tiempo de gestión de una licitación; máxima automatización posible del proceso; inteligencia de negocio para la toma de decisiones del Estado; interoperabilidad con otros sistemas (Registro de Proveedores, SIGFE, entre otros); y escalabilidad y eficiencia operativa. Esta iniciativa está en fase inicial de diseño de especificaciones. Otros proyectos asociados tienen relación con un nuevo modelo del Registro de Proveedores, para pasar de un operador del registro, a que la información de los proveedores esté en la plataforma. Se busca disponibilizar en MercadoPublico información de calidad y actualizada, que apoye a los compradores en tomar la mejor decisión de compra y a los proveedores facilitar su proceso de oferta. La idea es tener menos costos de inscripción para el registro, lo que beneficia, principalmente, a las pymes. También, se está trabajando en un proyecto de datos abiertos, para que todas las transacciones estén en el estándar OCDS (Open Contracting Data Standard), que permite a cualquiera tomar esos datos, descargarlos y trabajar con ellos.

Un segundo proyecto en el marco de este subtema, donde se pueden observar avances, es el de Gestión Documental. A modo de contexto, las iniciativas asociadas a este tema se desarrollan dentro de la transformación digital del Estado, una estrategia transversal de la Agenda de Modernización del Estado cuyo instructivo se lanzó en enero de 2019. En este instructivo se mandata a los servicios público a alcanzar la meta de “cero papel”, “cero fila”; se nombra a un coordinador de transformación digital en cada servicio. En abril de 2019 se lanza la estrategia de Transformación Digital y en noviembre del mismo año se aprueba la ley de Transformación Digital. Luego, la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del Covid 19, exige un acelerado uso de canales digitales y la digitalización de procesos y trámites dentro del aparato público.

La ley de Transformación digital obliga que, a más tardar, a fines del 2024 el ciclo completo de los procedimientos administrativos de todos los órganos del Estado se realice en formato electrónico. Con esto se definió un plan de trabajo para cumplir con esta obligación. El primer hito se produce a fines de 2021, momento en que todas las comunicaciones oficiales entre servicios público tienen que utilizar DocDigital (oficina de partes digital); luego, en 2022 deben realizarse las notificaciones electrónicas a un domicilio digital, asimismo, deben estar digitalizados todos los trámites; el 2023, se debe contar con una plataforma para expedientes electrónicos (Archivo Nacional Electrónico), así como la digitalización de documentos presentados en papel; y, en este mismo año, contar con la interoperabilidad de los procesos dentro del Estado.

El DocDigital es una plataforma para la recepción, tramitación y envío de las comunicaciones oficiales entre organismos del Estado (por ej. oficios, resoluciones, convenios). La plataforma permite la firma electrónica. Esto lo desarrolla y administra la División de Gobierno Digital de SEGPRES. Actualmente, hay cerca de 180 instituciones que ya utilizan la plataforma y alrededor de 15.000 funcionarios enrolados.

Por su parte, el Archivo Nacional Electrónico corresponde al resguardo de documentos oficiales electrónicos. Se construyó mirando experiencias internacionales y se seleccionó la tecnología Open Archival Information System – OAIS. La ley de Transformación Digital mandata al Archivo Nacional, que es una Subdirección dentro del Servicio Nacional del Patrimonio, a desarrollar un archivo electrónico.

Alrededor del 6% de las instituciones públicas que debiesen enviar documentos (en papel) al Archivo lo hacen y no siempre en con la calidad y pertinencia que la ley indica. El Archivo Nacional Digital puede ayudar en este ámbito, tanto en la cantidad como la calidad de la documentación recopilada, en la medida que facilita la transferencia y almacenamiento de documentos, mejora la gestión administrativa.

Al momento de archivar un documento se realiza una clasificación, luego, una valoración, se definen metadatos para determinar los criterios de búsqueda y, una vez realizado lo anterior, la institución puede transferirlo. Con toda esta información, el Archivo puede recibir el documento, almacenarlo y preservarlo. Cabe señalar que, si bien el Archivo tiene la capacidad para recibir los documentos producidos por los servicios, la función de realizar todo el proceso previo aún no está totalmente instalada en las instituciones. El año 2020 el Archivo trabajó con 7 instituciones, en calidad de piloto, y el 2021 se sumaron otras 15 instituciones.

Por último, está el Gestor Documental. Se buscó alguno que hubiese sido desarrollado al interior del Estado, para que tuviera licencia libre, con el objeto de ponerlo a disposición de las instituciones públicas que no contaran con uno propio. En ese proceso fue seleccionado el Gestor Documental desarrollado por la Superintendencia de Casinos de Juego y se está trabajando con esta institución para adaptarlo a aquéllas que tienen procesos más complejos. A través del Gestor Documental es posible que los servicios públicos generen los documentos con el estándar necesario para ser transferidos al Archivo Nacional.

d. Evaluación

i. Resumen de compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Sistema de evaluación de satisfacción con los servicios del Estado	Ministerio de Hacienda	Gestión
Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas	SEGPRES / Ministerio de Hacienda	Legal

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

ii. Avances en la implementación de iniciativas

En el subtema de Evaluación, se ha avanzado en consolidar la medición de satisfacción de usuarios de servicios del Estado. La necesidad de hacer mediciones en este ámbito se basa en la idea de poner al ciudadano al centro. Cuando partió la secretaría de modernización quiso poner como indicador de su eficiencia la satisfacción de usuarios, comparable entre las instituciones con las que trabaja.

La encuesta anual de satisfacción de usuarios se realiza sobre una experiencia concreta vivida por el encuestado, un trámite en particular. Se hace telefónicamente o por web y, en muy pocos casos, de forma presencial. Se usa un cuestionario base único, lo que la hace comparable entre distintas instituciones del Estado.

En la última encuesta se consultó a 90.000 personas, respecto a 183 trámites. Actualmente, está en curso la licitación para la encuesta 2021, donde se espera encuestar a 110.000 personas.

La encuesta ha tenido un crecimiento progresivo desde el 2015 a la fecha. En 2015-2017 participaron 5 instituciones; 9 en 2018; 33 en 2019; 49 en 2020; y 62 en 2021. Se utiliza una escala de 1 a 7, considerándose “satisfecho” solo las notas 6-7; insatisfecho incluye hasta la nota 4; y el 5 se considera neutro. También, se puede medir la satisfacción neta, donde se descuentan las respuestas “insatisfechas” a las “satisfechas”.

Cabe considerar que el año 2020 fue un año especial, dado que trámites que se hacían de forma presencial pasaron a hacerse on-line. En la práctica, se realizó una digitalización “forzosa”, lo que tuvo consecuencias en el nivel de satisfacción.

Los resultados, a nivel general, indican que la satisfacción con la institución (notas 6-7) bajó 4 puntos porcentuales, entre 2019 y 2020. Aunque la satisfacción se mantiene por sobre el 50%. Por su parte, la satisfacción con la experiencia en particular, si bien también tuvo una caída, se mantiene mayor a la satisfacción con la institución (cerca al 60%).

En lo que refiere al canal de atención (telefónico, digital o presencial), el canal presencial mantuvo su nivel de satisfacción entre 2019 y 2020, mientras que el canal digital bajó 6 puntos porcentuales. Esta medición se realizó sólo sobre los trámites que tienen estos canales. Una hipótesis que explica esto es, precisamente, esta digitalización forzosa a la que todas las partes tuvieron que adaptarse. El canal telefónico, que siempre ha sido peor evaluado, también tuvo una baja de 8 puntos porcentuales. Cuando se preguntó sobre la preferencia de uso de canal de atención, las caídas en la atención presencial durante 2020 fueron, principalmente, absorbidas por el canal digital.

Al preguntar por la comodidad con el uso de internet, la mayoría de los encuestados se declara cómodo con el uso de esta herramienta. Complementando este dato con un estudio cualitativo, las personas explican que están familiarizadas con el uso de internet para realizar diferentes trámites de una variedad de instituciones (públicas y privadas). Se preguntó, además, con qué frecuencia

utilizaba internet para realizar el trámite particular por el que se consultaba: un 50% contestó que lo hacía siempre o casi siempre; un 25% declaró usarlo por primera vez, que representa un desafío de fidelización en este formato digital.

Adicionalmente, se realizó una clasificación de tipo de institución para observar diferencias entre instituciones ligadas a temas sociales, de salud/previsión, de economía, de fiscalización y ciudadanía/trámites generales. En general, están bien evaluadas las instituciones ligadas a trámites de salud/previsión y trámites generales; no así las instituciones fiscalizadoras. La hipótesis que explica estos resultados indica que las instituciones fiscalizadoras reciben reclamos.

Para mejor entender lo anterior, se realizó un ejercicio similar con tipos de trámites. Los mejor evaluados son los relativos a cumplimiento de obligaciones legales y las inscripciones/solicitud de certificados y documentos. Los peor evaluados son aquellos relacionados con reclamos y denuncias, resultado que es congruente con la hipótesis anterior.

Como desafíos futuros de la encuesta, se considera que los datos arrojados por el instrumento son poco usados. Se podría perfilar un poco más la experiencia según tipos de usuario. También, crecer e incluir a organismos que no son parte del Estado Central. Si bien este corte transversal constituye una buena herramienta, se requiere una medición más constante que permita una retroalimentación más inmediata⁷.

Una segunda iniciativa en esta materia corresponde a la herramienta Google My Business y se está trabajando, actualmente, con 30 instituciones públicas. Éste es un canal que ya existe, asociado a Google Maps, pero que no ha sido apropiado por las instituciones, para constatar la información que se entrega y utilizar la retroalimentación de la herramienta. Se visualizan muchas potencialidades en este instrumento y existe el desafío de incorporarlo y gestionarlo desde las instituciones públicas.

⁷ Los datos se encuentran en <https://www.satisfaccion.gob.cl/>

B. Reflexiones y Propuestas del Consejo de Modernización del Estado

A continuación, el Consejo aporta algunas sugerencias que, sin perjuicio de ir más allá de la Agenda de Modernización del Gobierno, estimó conveniente formular con el objeto de hacer propuestas de mejora para las próximas etapas.

A partir de las reuniones sostenidas con encargados gubernamentales y expertos, el Consejo identificó algunos temas que resultan críticos para abordar globalmente la modernización en materia de Mejor Gestión del Estado. Dentro de estos temas hay propuestas del Consejo en torno a cuestiones relativas a cómo enfrentar dificultades u obstáculos de las iniciativas que están contenidas en la Agenda; y reflexiones acerca de las expectativas y desafíos de futuro que el Consejo visualiza, tanto para el corto como para el largo plazo.

Cabe aclarar que el Consejo concentró su análisis en las iniciativas que muestran mayor nivel de avance y consolidación dentro del macro tema Mejor Gestión del Estado. La agenda de modernización es una tarea de mediano y largo plazo, existiendo distintos niveles de avance de las iniciativas. En efecto, hay algunas de éstas que tienen un carácter institucional cuya definición y formulación tiene mayores complejidades políticas y organizacionales, que requieren un horizonte mayor de tiempo para su planificación, implementación y consolidación. Este es el caso de la modernización de la Contraloría y de DIPRES, el Fortalecimiento del Centro de Gobierno, la creación de la Agencia de Calidad de políticas públicas, entre otras.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo ha emitido opiniones y se pronunciará en el futuro, si así lo juzga pertinente, respecto de cambios institucionales y/o modernizaciones que se consideren necesarias para el mejor funcionamiento de las instituciones mencionadas u otras que tengan un rol estratégico en la gestión del Estado.

A continuación, se presentan las reflexiones del Consejo, respecto del macro tema “Mejor Gestión” organizado por ámbito y/o problemática.

Dar continuidad a proyectos consolidados

Existen proyectos consolidados y de gran envergadura, como la modernización de ChileCompra y la medición de satisfacción usuaria que tienen un gran impacto a nivel transversal en la administración del Estado.

En el caso de ChileCompra, la modernización del sistema de compras pública es un proyecto que ha tomado años, que ha requerido cambios legales y en el cual se ha invertido en la generación de conocimiento, información y sistemas para darle soporte a los cambios. Actualmente, se encuentra en una última etapa en la que se necesita el respaldo de las autoridades y de todas las instituciones para asentar el sistema robusto que se ha diseñado. El Consejo recomienda apoyar esta reforma, en la medida que las modificaciones van en la línea de hacer más eficiente el gasto público, permite

mejorar transversalmente los estándares de compra del sector público, es un pilar en la transparencia del gasto público y utiliza de mejor forma las tecnologías de la información para hacerlo.

Por su parte, la Encuesta de Satisfacción de Usuarios, ha ido creciendo progresivamente desde 2015, abarcando un número importante de instituciones y trámites, entregando información para la toma de decisiones. En este sentido es un proyecto que se ha ido consolidando y que fortalece la gestión pública centrada en el usuario, de manera transversal. Es de opinión del Consejo que, en una próxima etapa, esta encuesta debería constituirse en un elemento relevante y vinculante en el contexto de la evaluación de desempeño institucional. Asimismo, es importante ampliar el análisis y uso de los datos que se obtienen de ella para retroalimentar la gestión institucional.

Sustentabilidad de las buenas prácticas

El Consejo identifica el desarrollo de buenas prácticas dentro de la gestión pública, en particular, en los ámbitos de planificación estratégica dentro de los servicios públicos y en la evaluación del gasto público. Se han desarrollado sendas metodologías que dependen más bien de los equipos profesionales que los han llevado a cabo y aún no se constituyen como una práctica recurrente en el sector público. Tanto la planificación estratégica aplicada por el Laboratorio de Gobierno, como la revisión del gasto llevada a cabo por DIPRES, requieren de mucha coordinación institucional, la voluntad de los equipos dentro de los servicios públicos y, sobre todo, del mandato de autoridades que valoren estos proyectos. Por ahora estas buenas prácticas no cuentan con una institucionalidad que las respalde y les dé continuidad en los próximos años. En este sentido, el Consejo recomienda darles continuidad y construir el marco institucional adecuado para instalarlas como parte de la gestión permanente del Estado.

Iniciativas destacadas

Dado que el macro tema Mejor gestión en el Estado, conlleva una diversidad de iniciativas que apuntan a ese objetivo común, conviene destacar algunas reflexiones y aspectos específicos de ellas que pueden contribuir a un mayor impacto agregado.

Laboratorio de Gobierno

En lo que refiere al trabajo desarrollado por el Laboratorio de Gobierno, el Consejo opina que es un gran avance en términos de modernización de la gestión pública. Si bien al Consejo le parece que el Laboratorio debe ir paulatinamente aumentando su alcance, tiene algunas aprensiones que se comentan a continuación.

- Seguimiento:
 - Existe preocupación en el Consejo por el seguimiento de las planificaciones estratégicas (o tácticas) una vez que el Laboratorio de Gobierno culmina su acompañamiento. Esta

labor queda a cargo de la DCI en SEGPRES, pero esta división no cuenta con mecanismos para hacer exigibles los compromisos (como lo tiene la DIPRES, por ejemplo). Es importante avanzar en darle mayor formalidad al documento de planificación. Asimismo, se requiere avanzar en la simplificación de todos los formularios que contienen definiciones estratégicas de los servicios públicos y crear un plan maestro unificado para cada institución.

- Traspaso de capacidades:
 - El Consejo opina que es necesario instalar capacidades dentro de las instituciones asesoradas, tanto en lo que refiere a las metodologías utilizadas en las consultorías, como también, mecanismos de gestión del cambio para permear a la organización completa con las definiciones de las planificaciones estratégicas.

ChileCompra

En relación a ChileCompra, más allá de las mejoras descritas y el proyecto de ley que se ingresó al Congreso en marzo de 2021, para modernizar la ley de compras públicas, surgieron tres reflexiones.

- Rol fiscalizador:
 - Actualmente, ChileCompra no tiene un rol fiscalizador y tampoco la capacidad normativa sobre otras instituciones, por lo que preocupa al Consejo como hacer efectivas las mejoras en instituciones que realizan compras públicas. Por ahora, el único instrumento para alcanzar este objetivo es poner a disposición un set de herramientas más eficientes para realizar dichas compras.
 - El Consejo sugiere que, aunque no tenga un rol de fiscalización, sí debería ser capaz de identificar irregularidades. Por ejemplo, se podría dejar en la ley un privilegio de escucha, para denunciar en calidad de “testigo calificado”.
- Descentralización de las compras públicas:
 - En el escenario actual, en el cual las regiones cuentan con Gobernadores electos y nuevas atribuciones para su gestión pública, el Consejo recomienda crear mecanismos que se ajusten a un Estado descentralizado, por ejemplo, estudiar la posibilidad de que cada región licite sus convenios marco, a objeto de aumentar la eficiencia en costos y pertinencia territorial.
- Sobre la efectividad agregada del sistema de compras públicas:
 - Para el Consejo urge medir la eficiencia producida por la implementación de las nuevas medidas (bajas de precio, tiempos promedio de adjudicación, entre otros). Actualmente, sólo se cuenta con una estimación sobre el costo de hacer una licitación y se han hecho esfuerzos por abaratar este costo, por ejemplo, a través de Compra Ágil. Otras mediciones como comparar precios es difícil, en la medida que no se cuenta con precios base.
 - También existe preocupación dentro del Consejo respecto a cómo trasladar este modelo a los servicios públicos que son quienes tienen que implementarlo. Esto tiene que ver, por una parte, con un problema de incentivos, esto es, dónde poner el foco en el gasto público; y, por otra, con capacitación de los servicios público para saber cómo comprar.

- Por último, el Consejo sugiere un mayor involucramiento de la DIPRES, en la medida que usar la inteligencia de precios le generaría importantes ahorros.

Satisfacción de usuarios.

En general, el Consejo valora este esfuerzo por medir la satisfacción de los usuarios de servicios públicos y considera que tanto la medición como su uso debe seguir perfeccionándose. En este contexto, los Consejeros hacen los siguientes alcances.

- Relativo a la medición:
 - En relación a los niveles de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos observados es interesante considerar que es factible que las expectativas en torno a la calidad de los servicios en el Estado sean más bajas que para el sector privado, por lo que las mediciones no son estrictamente comparables entre ambos sectores.
 - También, es interesante tener presente que los niveles relativamente altos de satisfacción que se observan pueden tener alguna relación con lo que se ha denominado “la paradoja de Fenno”, ya que diversas encuestas que consultan por la satisfacción general con los servicios públicos muestran niveles bastante bajos, pero si se consulta por una experiencia en particular en la cual el usuario experimentó resolutivez en su consulta o servicio, puede esperarse un nivel de satisfacción más alto.
- Uso y efectos de la encuesta:
 - Si bien la aplicación de la encuesta es parte del PMG y se obliga a la institución a publicar los resultados, el Consejo recomienda que ésta sea analizada por los servicios públicos que la aplican para retroalimentar el quehacer institucional. Actualmente, el uso de los datos es muy incipiente.

Mejor proceso y gestión presupuestaria

En relación a la Dirección de Presupuestos, se avanzó en mejorar su proceso más importante, que es la formulación presupuestaria. Las modificaciones realizadas involucran una coordinación interinstitucional importante y, a la vez, exige mejorar y modernizar prácticas que están muy enraizadas en las instituciones públicas de nuestro país. Dicho lo anterior, el Consejo expresa algunas de sus preocupaciones.

- Institucionalizar los cambios:
 - Al Consejo le parece importante avanzar en la consolidación de los cambios realizados al proceso de formulación presupuestaria. Actualmente, DIPRES está trabajando en un reglamento, no obstante, en términos prácticos, sólo se ha podido cambiar el calendario del proceso. Es urgente dar respaldo institucional a los cambios realizados
 - Es importante, al menos, consolidar cambios en la forma de trabajo de los equipos. Asimismo, siguiendo las recomendaciones de la OCDE y centros de estudio, se debe modificar la clasificación presupuestaria, de tal forma de abrir programas presupuestarios para distinguir más claramente en el presupuesto qué es lo que hace cada servicio. También, es necesario avanzar en transparencia, explicar estos cambios

con claridad y oportunamente para lograr adherencia por parte de los equipos de trabajo involucrados.

- Avanzar en la metodología:
 - El Consejo adhiere a recomendaciones de expertos para avanzar en la metodología de presupuesto base cero, en particular: i) construir una metodología estándar y transparente para separar el gasto rígido del gasto variable en cada servicio público; ii) seguir avanzando en asociar explícitamente la oferta programática al clasificador presupuestario (es decir, ordenar la estructura de clasificación del accionar gubernamental, de manera de contar con una única unidad de análisis, que se sugiere sean los programas gubernamentales); iii) considerar que la capacidad de reasignación en esta ocasión fue significativa, pero que no es replicable ese nivel todos los años, ya que había “inercias acumuladas”; iv) gran parte de la reasignación generada surge de la “evaluación de revisión del gasto del subtítulo 22”, entonces puede que ampliar ese tipo de evaluaciones (siguiendo el esquema de “spending reviews”) sea más relevante.
 - Por otra parte, el Consejo considera que el Gobierno debiera pronunciarse respecto a cuáles de las recomendaciones de la Comisión del Gasto Público⁸ adoptará y cómo éstas pueden constituir una hoja de ruta de mediano plazo.

Gestión Documental

Esta iniciativa es muy valorada por los Consejeros, en la medida que la digitalización documental puede incentivar la digitalización de los procesos asociados a dichos documentos. Gestionar la documentación producida por la administración pública presenta desafíos y el Consejo destaca los siguientes.

- Institucionalidad:
 - Actualmente, la ley de Transformación Digital mandata al Archivo Nacional a desarrollar un archivo electrónico que permita recopilar y resguardar los documentos que la ley dispone. Es de preocupación del Consejo que el Archivo Nacional, siendo una Subdirección dentro del Servicio Nacional del Patrimonio, no tiene las facultades para exigir a las instituciones que envíen los documentos y, tampoco, a requerirlo en los formatos apropiados. Esta debilidad institucional ha significado que solamente el 6% de las instituciones que deberían enviar documentos lo hacen.
- Gestión del cambio
 - Si bien la ley de Transformación Digital obliga a digitalizar la documentación, los funcionarios siguen almacenándolos en papel como respaldo, considerando leyes antiguas que así lo determinaban. Es de opinión del Consejo que iniciativas como ésta requiere un proceso de gestión del cambio dentro de las instituciones que modifique aspectos culturales arraigados en la administración pública.

⁸ <https://comisiongastopublico.cl/objetivos-propuestas/>

IV. Conclusiones y Resumen sobre Modernización en Mejor Gestión del Estado

La Gestión Pública es uno de los elementos centrales en la modernización del Estado, en la medida que gatilla una serie de cambios organizacionales, mejores prácticas y sienta las bases para incorporar nuevas formas de funcionamiento institucional.

En este contexto, el Consejo reconoce que se han realizado avances interesantes en términos de Gestión, en diversas áreas de la administración pública. Por ejemplo, es de gran relevancia lo realizado en términos de compras públicas, iniciativa que impacta transversalmente la eficiencia del Estado; asimismo, se destacan los cambios realizados en el proceso presupuestario que muestra cómo se puede avanzar modernizando procesos incorporando nuevas formas de trabajo.

No obstante, el Consejo identifica el riesgo de percibir estos avances como progresos aislados y no como esfuerzos sistémicos por modernizar la gestión del Estado. Este macro tema contiene muchas iniciativas de distinta índole, con alcances diversos, pero que a menudo involucran a las mismas instituciones o los mismos equipos de trabajo. En este sentido, es importante hacer converger estas acciones de tal modo que se potencien unas a otras.

Por otra parte, el Consejo también observa la posibilidad de deshacer el camino ya andado por falta de respaldo normativo e institucional de las iniciativas propuestas. Asimismo, el esfuerzo por institucionalizar estos proyectos debe ir aparejado por cambios culturales en las organizaciones, que permitan darles sustentabilidad a través de la práctica cotidiana y, especialmente, demostrando su utilidad para los usuarios.

Por último, es un tema pendiente transmitir estas competencias hacia la gestión de los Gobiernos Regionales y Municipios de manera de avanzar integralmente hacia estándares en materia de eficiencia en la gestión.

Con todo, es consenso de los Consejeros que los procesos iniciados en el ámbito de Mejor Gestión en el Estado deben continuar y perfeccionarse en administraciones futuras.