



CONSULTORÍA “DISEÑO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN Y SATISFACCIÓN CIUDADANA CON LOS SERVICIOS PROVISTOS POR EL ESTADO”

INFORME 1: DIAGNÓSTICO Y MODELO INSTITUCIONAL

Versión revisada

CONSULTOR: MÁXIMO AGUILERA REYES

28 de diciembre de 2016

Contenido

I. Antecedentes	3
II. Metodología.....	5
III. Diagnóstico Institucional: Principales Aspectos de Institucionalidad en Relación a Sistemas de Atención y Satisfacción Ciudadana	8
1. Brechas existente en Chile en la atención y satisfacción ciudadana respecto de mejores prácticas internacionales	9
2. Modelos de organización institucional en la experiencia internacional	11
3. Modalidades e instrumentos de atención y satisfacción ciudadana en las organizaciones públicas.....	13
3.1. Organismos Públicos	13
3.1.1. Organismos de Provisión Directa con Niveles Superiores de Desarrollo	13
3.2. Experiencias de Diseños Institucionales para la Aplicación de Mecanismos de Gestión en el Gobierno Central de Chile.....	19
4. Principales conclusiones y lecciones para el diseño del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado	21
4.1. Conclusiones	21
4.2. Lecciones para el diseño institucional	22
IV. Propuesta modelo institucional del sistema de atención y satisfacción con los servicios provistos por el Estado	23
1. Definición, componentes y flujos principales del sistema de atención y satisfacción con los servicios provistos por el Estado	23
2. Modelo centralizado o descentralizado: Ventajas y desventajas	24
3. Propuesta para el modelo institucional del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado	26
3.1. Características y Requisitos del modelo institucional	27
3.2. Actores Institucionales y Funciones.....	28
3.2.1. Consejo o Comité Colegiado Superior	28
3.2.2. Comité Técnico	29

3.2.3.	Secretaría Ejecutiva	30
3.2.4.	Centros Especializados de Colaboración (CECs)	31
3.2.5.	Organismos Públicos Sectoriales: Servicios Públicos y Subsecretarías	31
4.	Aspectos de Implementación de la Institucionalidad	34
V.	Modelo de negocio del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado	35
1.	Nivel de desarrollo de las instituciones.....	35
2.	Clientes - stakeholders.....	36
3.	Propósito de la organización	37
3.1.	Servicio básico	37
3.2.	Atributos distintivos	37
4.	Ámbitos de acción de promoción de la orientación al usuario	38
4.1.	Definición de políticas y estrategias de foco en los usuarios y la excelencia en el servicio	38
4.2.	Definición de estándares y prácticas de apoyo en las áreas de medición de la satisfacción usuaria, medición de procesos, sistemas de atención y estructuras	38
5.	Administración de la información	40
6.	Organización.....	42
VI.	Anexo: Información sobre entrevistas realizadas	45

I. Antecedentes

En los últimos 25 años en Chile se han llevado a cabo importantes procesos de reforma con el objetivo de mejorar el desempeño de la gestión del sector público. Los programas de modernización han partido en general del diagnóstico de que la gestión pública en Chile ha estado tradicionalmente orientada fuertemente a una “administración burocrática” basada en normas y procedimientos, más que en resultados, lo cual conllevaba a bajos niveles de eficiencia y eficacia en la provisión de los servicios. De allí que se intentó, bajo diversos contextos y con diversos programas e instrumentos, re enfocar la orientación de los servicios públicos del Estado hacia los resultados de su gestión, y medir estos resultados mediante la implementación de indicadores de desempeño de eficiencia, eficacia, economía y calidad del servicio involucrado (eficacia en la atención a usuarios) (Marcel, M. 2002;(Saavedra, E y Soto, R.) .

Sin embargo, la información que entregan los indicadores de calidad de servicio existentes hoy día no es lo suficientemente robusta (tanto en calidad como en cobertura) para dar el siguiente paso, es decir, avanzar hacia un Estado al servicio del ciudadano. El año 2015 se realizó un diagnóstico de la forma en que se mide la satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado chileno, en el marco de un estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Programa de Modernización del Sector Público del Ministerio de Hacienda (Aguilera, Guzmán, Mundi, 2015; CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS DEL DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL. Julio 2016). Este análisis detectó importantes brechas tanto con el sector privado nacional, como con las buenas prácticas observadas a nivel internacional. Entre otras cosas, el estudio determina dentro de los déficit la inexistente institucionalidad para el desarrollo de instrumentos de medición de satisfacción de usuarios, su aplicación y promoción del uso de la información; la falta de un marco o enfoque técnico común que garantice estándares; y el hecho de que no existen espacios formales establecidos que gestionen los datos y el conocimiento respecto de la satisfacción de los usuarios.

En este marco surge la necesidad de formular un modelo institucional que permita gestionar el tema de la satisfacción de los usuarios y ciudadanos con el Estado, que se inspire en las buenas prácticas nacionales e internacionales y nivele a Chile con el resto de los países de la OCDE.

Objetivo:

Diseñar un modelo institucional y de gestión para el sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado, así como un proyecto de implementación de dicho modelo institucional.

Objetivos específicos:

1. Diagnosticar la situación actual en el ámbito institucional, en base a resultados de estudios anteriores y otros antecedentes que resulten relevantes.
2. Definir el modelo de negocio y las características institucionales (propuesta de valor, modelamiento de gestión de clientes, diseño de canales de distribución/contacto con los clientes, actividades principales/macrop procesos, modelo de recursos, gestión de stakeholders y alianzas, organización, estructura general y perfiles de cargo)
3. Identificar y proponer las modificaciones normativas que fueran necesarias para la implementación del modelo.
4. Estimar los costos de implementación y funcionamiento en régimen del modelo institucional.
5. Formular un proyecto de implementación, incluyendo la definición de responsables, condiciones habilitantes, principales hitos, carta Gantt y costos asociados a la implementación. Siguiendo los estándares de la formulación de proyectos en el marco del Programa de Modernización del Sector Público

Entregables:

1. Documento diagnóstico
2. Documento con propuesta de modelo institucional y modelo de negocio para el sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado.
3. Documento con la identificación y propuestas de modificaciones normativas.
4. Estimación de costos generales de implementación y funcionamiento en régimen del modelo.
5. Proyecto de implementación.

En el presente documento corresponde al Informe 1 que contiene los entregables 1 y 2, es decir, el Diagnóstico de la situación en el ámbito institucional y la Propuesta de modelo institucional y modelo de negocios para el sistema de atención y satisfacción ciudadana.

II. Metodología

La metodología incluyó las siguientes fases:

- a) Levantamiento de información para la elaboración del diagnóstico del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado.
 - i. Este levantamiento se realizó mediante la revisión y sistematización de la información proveniente de diversos estudios sobre el tema ^[1].
 - ii. Además, se realizó un levantamiento de información mediante entrevistas a un conjunto seleccionado de instituciones públicas. La construcción de la muestra seleccionada tuvo en cuenta incluir organismos públicos representativos de la diversidad de situaciones existentes en el Estado. También se consideró el criterio de que hubiera un número significativos de servicios públicos que estuvieran participando en el Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda:
 - **Centro de Gobierno.** Para ello se incluyeron las Subsecretarías General de Gobierno y de Hacienda. Además, a la Subsecretaría de Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social por su función transversal de evaluación de programas sociales.
 - **Organismos públicos con provisión directa de los servicios:** Servicio de Impuesto Internos, Tesorería General de la República, Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), Fondo Nacional de Salud (FONASA) y Dirección del Trabajo);
 - **Organismos públicos con provisión indirecta de los servicios:** Chile Atiende, Ministerio de Educación; Servicio Nacional del Adulto Mayor; y los Programas de Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades de la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social)
 - **Organismos de Coordinación:** División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, por su responsabilidad en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y a la Comisión Defensora Ciudadana de la Secretaría General de la Presidencia por su responsabilidad en la coordinación de la Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias y en la Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos.

Se elaboró una pauta de preguntas para guiar la entrevista semi-estructurada con los Subsecretarios, Jefes de Servicios y otros entrevistados. Los aspectos centrales que se buscaba indagar con la pauta fueron los siguientes:

- ✓ modalidades de gestión de la atención de los usuarios; existencia de unidad especializada y recursos disponibles para su trabajo.
- ✓ existencia y monitoreo de la calidad de servicio al usuario en los distintos servicios; disponibilidad de resultados de las encuestas y otras mediciones sobre la calidad de la atención a los usuarios e los servicios públicos.

- ✓ gestión y medidas adoptadas en base a los resultados de las encuestas y otros instrumentos de medición.
- ✓ Caracterización de los usuarios y existencia de registro actualizado de los usuarios con información relevante sobre sus contactos con los servicios.
- ✓ Relaciones que se mantienen con instituciones o instancia a nivel del Estado o fuera del Estado que cumpla una función de apoyo en el tema de la gestión de la atención/satisfacción de los usuarios de los servicios provistos por el Estado; tipos de relaciones tiene con esas instancias.
- ✓ Beneficios que podrían reportar a la Subsecretaría/Servicio la existencia de una unidad/organismo/ Comité a nivel de todo el sector público, especializado en el tema de la gestión de la atención/satisfacción de los usuarios de los servicios provistos por el Estado; identificación de las áreas en donde podrían ser de utilidad para una mejor gestión del tema en la Subsecretaría/Servicio.
- ✓ Sugerencias sobre roles y áreas de apoyo que debería desempeñar la esta unidad/organismo/ Comité a nivel de todo el sector público, especializado en el tema de la gestión de la atención/satisfacción de los usuarios de los servicios provistos por el Estado.
- ✓ Es necesario advertir que la muestra entrevistada no es representativa de los diferentes sistemas de gestión, así como tampoco es representativa del universo. La profundidad del desarrollo de cada caso está circunscrito al marco de duración de la consultoría.

b) En cuanto al diseño de la institucionalidad se procedió de la siguiente forma:

- Se revisó los resultados de los estudios analizados en la consultoría citada anteriormente (Aguilera, Guzmán, Mundi. 2015), ahora con el foco en los temas de diseño institucional y sus posibles aplicaciones para el caso de Chile.
- Se realizó una revisión documental de las experiencias de España y Canadá como ejemplos de modelos centralizado y descentralizado de institucionalidad para el sistema de atención y satisfacción ciudadana con la provisión de los servicios públicos, con el propósito de evaluar sus posibles ventajas o desventajas para el caso de Chile.
- Un aspecto importante en el diseño de institucionalidad del sistema de atención y satisfacción ciudadana fue el análisis de los arreglos o mecanismos institucionales existentes de gobernanza de temas de gestión pública a nivel de todo el Estado. A ese efecto, se procedió a analizar la estructura institucional y mecanismo de gobierno actual de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de la Dirección de Presupuestos, el que ha operado desde inicios de los años 2000 en forma regular, con participación de organismos del Centro de Gobierno. Complementariamente se recogen antecedentes del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos en lo que se refiere a su estructura institucional. Estos casos corresponden a iniciativas de gestión

instaladas desde órganos del Centro de Gobierno en relación a organismos o Servicios Público del Gobierno Central, e ilustran elementos de propuestas institucionales futuras.

- Se examinaron algunas experiencias sobre modos colaborativos de interrelaciones institucionales en la administración, y con el mundo académico y técnico no gubernamental. Estas modalidades de cooperación con entes externos son examinadas en función de sus funcionalidades y potencialidades para integrar el modelo de negocios de sistema de atención y satisfacción ciudadana. En particular, se analizó la experiencia de los Centros de Excelencia como colaboradores del Ministerio de Educación.
- c) Reuniones de trabajo con la contraparte para confrontar los avances. Esto ha permitido ir acotando la profundidad y alcance de los distintos temas de la consultoría, como aclarar aspectos importantes de los límites legales y de viabilidad política de las propuestas de diseño institucional.

[1] En el Informe final de la "Consultoría para la mejora de la gestión y transparencia en los servicios al ciudadano" (Aguilera, Guzmán y Mundi. 2015) se presentan los resultados de una revisión de las mejores prácticas internacionales en este tema y se describen las brechas existentes en Chile, respecto de esas mejores prácticas. Ver además "Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos"- AEVAL. 2015); Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España. Enero de 2015; Institute for Citizen -Centred Service ICCS(2013). Annual Report.

III. Diagnóstico Institucional: Principales Aspectos de Institucionalidad en Relación a Sistemas de Atención y Satisfacción Ciudadana

Tal como se describe en la metodología, el diagnóstico sobre la situación actual de la institucionalidad para la atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado deriva , por una parte del análisis realizado en base a la información recolectada en las entrevistas realizadas a un conjunto de Subsecretarios, Directores de Servicio y otros directivos responsables del tema de la atención a los usuarios. La muestra de entrevistados se definió de manera de representar de la mejor manera la diversidad de organismos públicos; Centro de Gobierno, Servicios Públicos y Organismos de Coordinación. Como tal, este diagnóstico no constituye un diagnóstico completo de los organismos públicos ni de sus diferentes sistemas de gestión, así como tampoco es representativo del universo. La profundidad del desarrollo de cada caso está circunscrita al marco de duración de la consultoría.

Se agrega a este diagnóstico un análisis de la estructura institucional o mecanismo de gobierno actual de los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) de la Dirección de Presupuestos, el que ha operado desde inicios de los años 2000 en forma regular, con participación de organismos del Centro de Gobierno. Complementariamente se recogen antecedentes del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos en lo que se refiere a su estructura institucional. Estos casos corresponden a iniciativas de gestión instaladas desde órganos del Centro de Gobierno en relación a organismos o Servicios Públicos del Gobierno Central, e ilustran elementos a ser considerados en el diseño de propuestas institucionales futuras.

Asimismo se han tenido en cuenta los antecedentes, análisis y conclusiones sobre este tema resultados de estudios anteriores, en especial de la *Consultoría para la mejora de la gestión y transparencia en los servicios al ciudadano* (M. Aguilera, 2015). Además, en el curso del desarrollo de esta consultoría se tuvo dos reuniones de trabajo con la contraparte del Programa de Modernización del Ministerio de Hacienda para presentar y discutir sobre el avance del trabajo que contribuyeron a orientar de mejor modo el análisis y las conclusiones.

1. Brechas existente en Chile en la atención y satisfacción ciudadana respecto de mejores prácticas internacionales

En el estudio mencionado anteriormente sobre desarrollo de las bases conceptuales para medir satisfacción ciudadana en los servicios públicos se realizó una revisión de la experiencia internacional sobre las formas que diferentes países abordan la medición de la calidad de servicio percibido por los ciudadanos de los servicios provistos por el Estado. Del mismo modo se hizo un levantamiento de la situación existente en esta materia en un conjunto de servicios públicos y en el nivel central. De este modo fue posible construir un cuadro de las brechas existentes en Chile respecto de esas mejores prácticas internacionales. Si bien el estudio estuvo enfocado principalmente al tema de la medición de la satisfacción usuaria, es posible identificar algunos elementos importantes sobre el tema institucional que dan útiles lineamientos a tener en cuenta en el diseño institucional del sistema de atención y satisfacción de los ciudadanos con los servicios provistos por los organismos públicos. En el cuadro siguiente se sintetizan los hallazgos más relevantes desde el punto de vista del interés de la presente investigación, basados principalmente en las experiencias de Canadá, España y Gran Bretaña¹.

Cuadro 1. Brechas existentes en la atención y satisfacción ciudadana respecto de las mejores prácticas internacionales

Identificación de Brechas	
Buenas Prácticas	La situación de Chile
Aspectos Institucionales, Funcionales y Operativos	
<i>Institucionalización de las iniciativas de medición de la satisfacción</i> Se establece formalmente la instancia responsable de instalar y conducir las mediciones y otras actividades asociadas, en la forma de un organismo, consejos, comités u otros; con mandatos, funciones y roles claramente establecidos por la autoridad, y; vínculo de dependencia con el Centro de Gobierno	Inexistente institucionalidad para el desarrollo de instrumentos de medición de satisfacción, su aplicación y la promoción del uso de la información

¹ Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios Públicos – AEVAL (2014). Madrid. España; Institute for Citizen -Centred Service-ICCS (2012) Getting Ahead With The CMT. Noviembre de 2012. Canadá; Welsall People`s Panel (2014) y Hull People`s Panel (2015). Gran Bretaña

<p>Obligatoriedad La aplicación de encuestas ha sido establecida a través de importantes declaraciones de la autoridad política, estableciendo su obligatoriedad, objetivos y alcances.</p>	No obligatoriedad
<p>Colaboración público-privada</p> <p>Se optimizan los conocimientos y experiencias existentes, considerando para el desarrollo de aspectos técnicos y aplicación de encuestas de satisfacción la colaboración del sector privado, la academia y/u otros organismos de estudios o investigación con competencia en este tipo de materias. Para lo anterior se considera la utilización de convenios u otros acuerdos de asociación o colaboración</p>	Existe colaboración, pero con escasos espacios para profundizarla
<p>Modalidad centralizada o delegada de la aplicación de mediciones de satisfacción</p> <p>Existe un marco o enfoque conceptual-metodológico común para las mediciones de satisfacción mandatadas por el centro</p>	Existen diferentes aplicaciones, pero sin un marco o enfoque común
<p>Medición de la satisfacción como parte de programas más amplios de reforma de la gestión pública</p> <p>Se incorpora las mediciones de satisfacción en iniciativas más amplios de reforma o programas de mejora de la gestión conducidos desde el Centro de Gobierno</p>	Recientemente se ha incorporado un medición de satisfacción usuaria en el Programa de Modernización de 10 instituciones públicas
<p>Gestión de los datos</p> <p>Se crean bases de datos con la información recolectada a través de las aplicaciones de encuestas y se ponen a disposición para su utilización en estudios e investigaciones por parte, tanto del sector público, como de la academia u otros organismos de investigación</p>	No se efectúa gestión de datos
<p>Gestión del conocimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> Se crean espacios formales que gestionan el conocimiento en torno a la satisfacción de los usuarios, tanto respecto de aspectos metodológicos de las encuestas como respecto de los usos para análisis cuantitativos profundos 	No existen espacios formalmente establecidos que gestionen el conocimiento.

y rigurosos tales como: identificación de drivers, correlaciones, comparaciones, benchmarking. Además se consideran áreas de conocimiento complementarios, como estudios cualitativos.	
<i>Medición de la satisfacción de los ciudadanos y transparencia</i> Carácter público de los resultados de las mediciones, de los estudios relacionados y de las bases de datos	Los resultados son públicos. Sin embargo, la descripción de la metodología es normalmente muy sucinta y las bases de datos no están disponibles al público.

2. Modelos de organización institucional en la experiencia internacional

También es interesante rescatar del estudio mencionado las modalidades institucionales que los diferentes países analizados poseen para enfrentar la gestión de la atención y satisfacción ciudadana. Desde el punto de vista del interés de este estudio las experiencias de Canadá y España son interesantes de considerar, pues en aspectos centrales representan dos modelos bien diferenciados.

a. El modelo de España

Este modelo se sustenta en una estructura centralizada denominada Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (AEVAL), la cual tiene como misión promover la cultura de evaluación y de calidad de los servicios, y como uno de sus objetivos fomentar la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con la ciudadanía. La agencia fue creada en el año 2006 para la mejora de los servicios públicos. AEVAL incorpora al Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos como una plataforma de análisis del nivel de calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. El observatorio es uno de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado regulado por el Real Decreto del año 2005. En el año 2008 se asigna a la agencia el análisis permanente de la calidad de los servicios prestados, y entre sus actividades el informar periódicamente de la calidad percibida. Las áreas principales de actividades de este sistema son las siguientes:

- desarrollar un enfoque común, abierto metodológicamente pero riguroso y estructurado, respecto de los elementos técnicos de estudios cuantitativos y cualitativos de la calidad de los servicios prestados por las administraciones, desarrollando para estos efectos una guía metodológica
- estudio de percepción social de servicios públicos: encuestas sobre la calidad de los servicios públicos del Estado de Bienestar.

- A las áreas anteriores se agrega los denominados servicios de contenidos administrativos tales como las actitudes hacia la e-government y la valoración de la ciudadanía de las medidas de modernización de la administración pública
- Los informes sobre Calidad y Sostenibilidad de los Servicios Públicos, mantiene los principales tópicos, agregando algunas temas de interés tales como las iniciativas de recepción de quejas y sugerencias y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

b. Modelo de Canadá.

El modelo canadiense no se organiza en torno a una agencia estatal central, sino que combina una estructura de Consejos que marcan la orientación y líneas de trabajo y un organismo no gubernamental sin fines de lucro que actúa como agencia ejecutora. Los temas de evaluación de las políticas públicas no son parte de la misión de esta agencia. Por una parte existe el *Joint Councils* que es formado por el *The Public Sector Service Delivery Council* (PSSDC) y *the Public Sector Chief Information Officer Council* (PSCIOC). La misión del PSSDC es ser un catalizador para: compartir información; identificar los desafíos comunes; iniciar investigaciones y conocer mejor las necesidades de los clientes; desarrollo de soluciones prácticas; y, vinculando servicios gubernamentales siempre que sea posible. Por su parte, la misión del PSCIOC es permitir un mejor servicio a los ciudadanos a través de la colaboración entre las agencias de gobiernos y de liderazgo en la gestión de la información y la tecnología.

Cada Consejo está formado por altos funcionarios que representan a los niveles de gobierno federal, provincial / territorial y municipal. Los Consejos se reúnen regularmente en persona y por teleconferencia, ambos por separado y como Consejos Conjuntos.

El *Institut for Citizen Centred Services* (ICCS)², tiene como misión apoyar a las organizaciones del sector público para alcanzar altos niveles de satisfacción de los ciudadanos y proporciona una plataforma intergubernamental para buscar asociaciones y coordinar iniciativas centradas en la prestación de servicios innovadores del sector público y en iniciativas de TI / IM. Esto incluye investigación, herramienta de mediciones comunes y programas de certificación y aprendizaje.

La Junta Directiva de ICCS está formada por líderes en la prestación de servicios y tecnología de la información de los sectores público municipal, provincial y federal de todo Canadá. Desde el punto de vista del diseño del sistema de atención y satisfacción ciudadana en Chile es interesante considerar los dos siguientes aspectos del arreglo institucional de Canadá:

- Participación de líderes de servicios públicos en los mecanismos de gobernanza del sistema de atención y satisfacción usuaria, pues incorpora experiencias directas de gestión de la calidad de servicio a los ciudadanos y mayor compromiso con los objetivos y metas. También introduce un elemento horizontalidad en el mecanismo de gobernanza.
- Carácter descentralizado del mecanismo de gobernanza; es decir, no se cuenta con una institución central para el tema, sino que se opera a través de Comités de incumbentes y el

² Red de más de 200 líderes de servicios del Gobierno Federal, Regional y Local reunidos por el CCMD.

modelo de negocios se asienta en una institución no pública y una red de colaboradores externos especializados.

3. Modalidades e instrumentos de atención y satisfacción ciudadana en las organizaciones públicas

Los antecedentes recogidos muestran diferentes modos para abordar mecanismos o instrumentos de atención y satisfacción ciudadana en las organizaciones públicas, así como también diferentes grados de desarrollo de estos y de su institucionalidad.

Por otra parte, las organizaciones también tienen diferentes características en relación a sus funciones principales, las prestaciones o productos que entregan, los canales que utilizan, así como su alcance en términos de beneficiarios y transacciones según sea el caso. Respecto de esto, la primera distinción es entre organismos responsable de productos que se entregan directamente a la población, provisión directa, y aquellos con productos institucionales indirectos y/o con roles de coordinación de sus organismos dependientes como es el caso de la Subsecretaría de Hacienda y de Educación.

3.1. Organismos Públicos

3.1.1. Organismos de Provisión Directa con Niveles Superiores de Desarrollo

En los organismos de provisión directa de bienes y servicios se encuentran los siguientes elementos de diagnóstico (en base a los casos de FONASA, Tesorería y SII):

- Tienen proyectos en implementación con el objeto producir un cambio importante en el funcionamiento de la organización, con preocupación central en la calidad de los servicios para un número alto de usuarios. Más de 9 millones de contribuyentes en Tesorería y más de 9.000.000 de beneficiarios en FONASA. Los proyectos son de ampliación y renovación (Tresorería), o bien nuevos proyectos en etapa de desarrollo e instalación (FONASA). Además, sus desarrollos enfrentan desafíos crecientes (ver detalles de estas experiencias en el anexo).
- El SII ha sido pionero en rediseñar sus procesos y gestión para mejorar la atención usuaria. Recientemente, para enfrentar los desafíos de la Reforma Tributaria se creó la Subdirección de Atención de Clientes.
- Los proyectos tienen un fuerte contenido tecnológico, acompañado de actividades de gestión del cambio. Lo tecnológico cumple un papel de acelerador del cambio. En el caso de Tesorería, la base tecnológica permite obtener indicadores, generar información para actuar con los responsables de operación, operar una mesa de ayuda con estándares de atención establecidos en protocolos, y obtener información de tiempos de respuesta y satisfacción, entre otras operaciones.

- FONASA tienen métricas de cada canal de atención y el sistema genera indicadores para uso interno y externo. Indicadores PMG específicos y transversales, metas Convenios de Desempeño Colectivo (CDC)-Metas de Eficiencia de Gestión (MEG), indicadores KPI. Estos tienen tiempos de respuesta, satisfacción, etc.
- En el caso del SII el foco actualmente no es principalmente de contenido tecnológico, sino de focalización en mejoramiento de la atención presencial del proceso de fiscalización de contribuyentes (60.000 fiscalizaciones por año)
- Los proyectos se conduce desde las propias instituciones, con un fuerte liderazgo de las respectivas direcciones.
- Mantienen buenas relaciones con las respectivas subsecretarías, pero éstas no cumple un rol de conducción ni soporte técnico significativo.
- Se produce una normal relación con organismos del centro (Subsecretaría de Hacienda, DIPRES, SEGPRES), en base a instrumentos y mecanismos de responsabilidad de estas últimas instituciones. En el caso de la Tesorería y el SII, enfrenta importantes requerimientos derivados de la reforma tributaria. Actualmente, está en desarrollo un proyecto impulsado por la Subsecretaría de Hacienda para interconectar las bases de datos del Servicio Nacional de Aduanas, la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos.
- Tienen disposición y capacidad institucional para relacionarse con otros organismos relacionados con sistemas de atención –IPS, Chile Atiende, Servicio de Registro Civil, CORFO, etc.- en aras del objetivo de mejorar la calidad de los servicios. En particular FONASA práctica intercambios de aprendizajes en su relación con IPS.
- Han experimentado procesos de certificación ISO en el marco de la implementación del PMG, incluida la certificación de productos, y tiene desde tiempo una práctica de realizar estudios de satisfacción y de calidad de servicios a través de compra de servicios a externos.
- Opiniones respecto de un modelo institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.
 - Tienen disposición y capacidad institucional para relacionarse con organismos no gubernamentales (universidades y firmas consultoras), tras el objetivo de mejorar la calidad de los servicios.
 - El nivel de desarrollo alcanzado los coloca, en la actualidad, en una situación de baja demanda de un espacio más transversal de desarrollo de los temas de calidad de servicios y satisfacción de usuarios, priorizado demandas de interacciones para compartir aprendizajes.
 - Debido al carácter de mayor complejidad y alcance de sus proyectos, pueden constituirse y cumplir un rol de organizaciones líderes frente a muchas otras.

- Se señala la disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes, especialmente con las con la Instituciones Fiscalizadoras de Chile que tiene una problemática similar en relación a la atención de los fiscalizados (SII).

3.1.2. Organismos de Provisión Directa con Niveles Bajos de Desarrollo

En organismos de provisión directa con niveles bajos de desarrollo de sus sistemas de atención y satisfacción ciudadana se encuentra el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), en particular los programas de Chile Crece Contigo y Seguridades y Oportunidades de responsabilidad de la Subsecretaría. Si bien las prestaciones o subsistemas se ejecutan a través de otros organismos públicos según convenios establecidos entre estos organismos y el MDS, este último es el responsable respecto de los beneficiarios que cubren los respectivos programas. En el caso de Chile Crece Contigo, a través de sus 19 subsistemas cubre a más de 2, 3 millones de beneficiarios, mientras que en caso de Seguridades y Oportunidades sus 4 subsistemas cubren a más de 60 mil personas.

A partir de este caso se encuentran los siguientes elementos de diagnóstico sobre la atención y satisfacción ciudadana con los servicios prestados a través de estos dos Programas.

- No existe un proyecto estructurado orientado a la atención y satisfacción de los beneficiarios. Existe plataforma tecnológica, pero ésta es insuficiente y no cumple con el objetivo de centrar la preocupación en la calidad de la atención a los miles de beneficiarios que atiende. La plataforma no entrega información relevante ni oportuna del proceso de atención y su calidad.
- No se observa una clara conducción técnica y liderazgo en el tema por parte de la autoridad superior. Esta no cumple un rol de dirección en este campo.
- Internamente, en el área de atención y satisfacción ciudadana se han asignado funciones en unidades organizacionales y se han creado espacios de coordinación regulares que constituyen una base institucional suficiente para instalar y conducir un nuevo modelo de atención. El déficit está en la ausencia de un modelo eficaz.
- Se produce una normal relación con organismos del centro, especialmente con DIPRES, en base a instrumentos o mecanismos de responsabilidad de ésta última institución. No mantiene relaciones significativas con SEGPRES en temas de gestión.
- Tiene disposición para relacionarse con otros organismos relacionados con sus asuntos -IPS, MINSAL, etc.- pero su autoridad es débil en relación con garantizar calidad de las atenciones. Lo anterior es aún más grave si se considera que los procesos de entrega de las prestaciones involucran a número importante de procesos e instituciones diferentes al MDS.
- Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado

- Se está consciente de las debilidades y expresan demanda de capacidades y apoyos técnicos en este ámbito. Además declara disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes.
- Se señala que una instancia preocupada de la calidad puede ser como la Agencia de la Calidad de la Educación.

3.1.3. Organismos con Productos Institucionales Indirectos y/o con Roles de Coordinación de sus Organismos Dependientes

El caso de la Subsecretaría de Hacienda muestra los siguientes elementos:

- Dispone de una estructura institucional y prácticas de trabajo. El Subsecretario se reúne una vez al mes con los directores de los Servicios Públicos dependientes del Ministerio de Hacienda para tratar temas de gestión.
- Además, cuenta con un equipo de 4 personas que coordinan y hacen seguimiento a los temas. Este equipo se relaciona con los Servicios Públicos dependientes, a través de actores diversos en cada uno, encargados o relacionados con las diferentes materias. De este modo, el Subsecretario puede dar seguimiento al desarrollo del tema de la atención y satisfacción ciudadana con a provisión de servicios que prestan las instituciones dependientes del Ministerio de Hacienda y eventualmente adoptar alguna sugerencia o medida al respecto.
- Es decir, específicamente en materia de usuarios, el Subsecretario (no cumple un rol principal) tiene un rol de monitoreo general respecto de los desarrollos que experimentan los organismos dependientes.
- Desde una mirada más global del sector público en relación con el área atención y satisfacción del usuario se destaca:
- La importancia de disponer de mediciones que sirvan de alarmas oportunas, ejemplo tiempos de resolución de reclamos, y de incumplimiento de cartas de deberes y derechos de los usuarios
- Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.

Hacienda

- Se destaca el uso de los temas de transparencia de la información, como palanca para que los organismos públicos proveedores de prestaciones se interesen y preocupen por el tema de usuarios.
- Se debe tener el requerimiento de demanda por parte de los organismos en relación a apoyos y desarrollos desde el centro. En ausencia de demanda sería muy difícil avanzar.

- Se considera como requerimiento que una nueva instancia debe ser liviana, que no agregué burocracia, que tenga *seniority*, en el sentido de tener prestigio, reputación y autoridad, y que apoye una vez que exista demanda.

El caso de la Subsecretaría de Educación muestra los siguientes elementos

- Una condición básica para mejorar la atención y satisfacción con los servicios públicos es llevar a cabo una modernización integral del Estado. En particular, se haría necesario una modernización de la Dirección de Presupuesto y la Contraloría General de la república, a efectos de agilizar y aliviar los procesos de control.
- En Mineduc se ha hecho una revisión interna para enfrentar lo anterior en ciertas áreas, a fin de actuar en ciertas áreas donde hay espacio para una gestión más eficiente.
- Se identificaron dos áreas clave: pago de subvenciones (representan el 25% del gasto público en educación) y la generación de infraestructura es otra área de alto impacto en la última línea de atención de los usuarios del Ministerio.
- Relación del Mineduc con usuarios.
 - 6 millones usuarios en distintas plataformas: Web con Ayuda Mineduc; call center; Centro de estudios del Ministerio
 - Hay distintos tipos de usuarios muy diferenciados: estudiantes, padres y apoderados, profesores, proveedores, entre otros.
 - Hay suficiente información sobre los usuarios y con mucho detalle, pero no hay reportes de satisfacción de los usuarios con el servicio provisto

Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.

- Para poder medir, hay que orientar los procesos a resultados; eso es lo determinante.
- Para realizar esos mejoramientos en la gestión no siempre se requiere una nueva institucionalidad.
- es condición fundamental que también se cuente con el apoyo de ciertas áreas del Estado que son fundamentales para la modernización, como son la Contraloría y la DIPRES que deben eficientar la gestión presupuestaria y contar con personal que conozca más en profundidad los sectores evaluados; estas instituciones requieren también una modernización de ciertas para apoyar y facilitar de mejor manera la ejecución de los programas ministeriales.

Comisión Defensora Ciudadana (CDC)

- La CDC es un organismo asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que tiene la misión velar por la protección de los derechos y deberes de las personas en su relación con los servicios públicos dependientes de la Administración Central del Estado; promover y diseñar

políticas públicas que eleven el estándar de la atención ciudadana; y coordinar a las OIRS o espacios de atención ciudadana de los 344 servicios de gobierno a lo largo del país.

- Para cumplir esos objetivos es que la CDC recibe consultas y reclamos de segunda instancia, generando un espacio de intermediación entre el servicio requerido y las personas, y actúa luego de que la persona ya haya realizado un reclamo o solicitud formal ante la Oficina de Informaciones, Sugerencias y Reclamos (OIRS) ante el respectivo servicio y no ha recibido respuesta o bien ésta ha sido infundada. .
- Composición. La Comisión está integrada por la/el Subsecretaria/o General de la Presidencia, quien la presidirá, y por las personas que ésta/e designe. La Comisión cuenta con un Secretario Ejecutivo, designado/a por el Subsecretario General de la Presidencia. Para el funcionamiento de la Comisión, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia le proporciona apoyo administrativo y de servicios, así como el personal que requiera para el desarrollo de sus funciones.
- Productos principales.
 - Informe Trimestral. Los resultados de su labor en materia de defensa de los derechos ciudadanos se contienen en un Informe Trimestral.
 - Esta Comisión es la responsable de gestionar la realización de la nueva Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos y de la difusión de sus resultados. La última versión de la encuesta corresponde a año 2015.
- Coordinación de las OIRS
 - No se tiene datos sobre cuántos son los reclamos, que tipos de reclamos, cuantos ha sido resueltos, etc.
 - Diagnóstico de las OIRS en 2016 en los 343 servicios de la Administración Central del Estado para conocer los recursos humanos y del sistema de ingreso y seguimiento de solicitudes y para determinar la relevancia que se da a sus funciones al interior del mapa institucional de sus servicios.
 - Diagnóstico muestra entre otros, la ausencia o mínima expresión del tema en las cuentas públicas de las autoridades a todo nivel, en los recursos humanos y el nivel en el organigrama asignado a las OIRS en los servicios.
 - Se plantea desarrollar una Plataforma Web para todas la OIRS de los servicios; esto permitirá conocer en cada momento la cantidad de reclamos y el estado de su tramitación. Sería una plataforma similar a la que hoy existe para la Ley de Transparencia y la Ley del Lobby
- Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado
 - No existe una política gubernamental sobre la atención y la satisfacción ciudadana con los servicios prestados por el Estados. La CDC tiene la tarea de preparar una propuesta de Instructivo Presidencial sobre la Atención Ciudadana para los Servicios públicos del Gobierno Central. Este instructivo definiría objetivos para la atención ciudadana, modelo OIRS común para cada servicio, estándares compartidos, entre otros.

- Cualquier mecanismo institucional debería ser creado por ley; de otro modo no será efectivo, pues no tendrá atribuciones para regular estándares y procedimientos para todos los servicios.
- Es necesario modificar la ley 18.880 para incorporar la visión actual de la atención y satisfacción ciudadana
- Establecer sistema centralizado de registro de los contactos de los ciudadanos con los servicios públicos en todos los canales; para ello ampliar Chile Atiende a todos los servicios.
- Están muy interesados en conocer los avances de este estudio y dispuestos a tener nueva reunión para ampliar o profundizar los temas.

3.2. Experiencias de Diseños Institucionales para la Aplicación de Mecanismos de Gestión en el Gobierno Central de Chile

3.3.1. Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)

Los Programas de Mejoramiento de Gestión son un instrumento a través del cual se otorga un incremento de remuneraciones a los funcionarios públicos, según cumplimiento de objetivos de gestión, anuales, de cada organismo público del Gobierno Central. El instrumento contempla un Programa Marco que incluye el conjunto de áreas prioritarias comunes para todas las instituciones del sector público para efectos de establecer los objetivos.

Al referirse a una materia de carácter remuneracional los Programas de Gestión deben estar establecidos en una ley permanente, la ley 19.553 (1993). Aspectos centrales a la institucionalidad se encuentran en esta última normativa, mientras que un reglamento establece aspectos complementarios efectuándose una última adecuación en el año 2012, a través del Decreto Nº 334 del Ministerio de Hacienda. En este marco, cada año, un decreto del Ministerio de Hacienda fija los objetivos y otras materias relativas a la aplicación del año siguiente.

La institucionalidad revisada presenta las siguientes características consideradas de interés.

- No se constituye en un organismo público, sino que está conformada por diferentes instancias de trabajo y de coordinación de organismos públicos de la administración del Gobierno Central.
- Participan en roles principales de conducción, coordinación y toma de decisiones autoridades superiores de organismos del Centro de Gobierno, Comité Tri-ministerial, principalmente Ministerios de Hacienda (DIPRES) y SEGPRES.
- Esta estructura superior está establecida en la ley que creó el instrumento, y en ese marco un reglamento establece funciones para los Subsecretarios de SEGPRES y Ministerio del Interior, y Director de DIPRES, el Comité Técnico, y para una Secretaria Ejecutiva.

- Participan en roles principales de coordinación, facilitación, y apoyo técnico y operativo al Comité Técnico un Equipo Asesor. Este está integrado por profesionales de cada uno de organismos que conforma el Comité Técnico y ha sido establecido a través de medios administrativo.
- La participación de la DIPRES a través de la División de Control de Gestión, que es parte de la institucionalidad permanente de la Dirección, le ha otorgado estabilidad al modelo de gobierno del instrumento. Esta cumple el rol de Secretaria Ejecutiva establecido en el reglamento.
- Las funciones que se desempeñan a través de la institucionalidad son variadas, incluyendo aspectos de diseños técnicos y operativos, implementación, evaluación, apoyo a Servicios Público, gestión de información, reporte de información, y compra de servicios de asistencia técnica.
- Participan otros actores: Servicios Públicos involucrados o interesados (stakeholders) y actores externos a la administración.
- El instrumento de gestión tiene un amplio alcance, cubriendo al conjunto de Servicios Público del Gobierno Central (más 150 servicios).

3.3.2. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)

Los instrumentos de evaluación de programas y organizaciones coordinados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) iniciaron su implementación con la evaluación ex post de programas en el año 1997, incorporándose líneas metodológicas adicionales posteriormente. Actualmente, a casi 20 años de existencia, se han efectuado más de 500 evaluaciones aplicando diferentes metodologías.

La obligación de realizar evaluaciones se incorporó como una responsabilidad del Ministerio de Hacienda en la Ley de Administración Financiera del Estado en el año 2003, y un reglamento regula su operación. Cabe destacar que el Programa operó 7 años sin un marco legal, utilizando instrumentos administrativos: Protocolo de Acuerdo entre la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso y el Ministro de Hacienda, Oficios del Ministro de Hacienda a ministerios, e instrucciones de la DIPRES. La incorporación en la ley y reglamento se efectúa en un momento en que las principales características institucionales, técnicas y operativas estaban instaladas, e incluso habían experimentado significativos procesos de mejora a partir de los aprendizajes de años previos.

La institucionalidad revisada presenta las siguientes características, las cuales son consideradas de interés en cuanto son consistentes con algunos de los requisitos planteados en el punto 1.1. que debe enmarcar la nueva institucionalidad:

- No se constituye en un organismo público, sino que está conformada por diferentes instancias de trabajo y de coordinación de organismos públicos de la administración del Gobierno Central.
- Han participan en roles de conducción autoridades superiores de organismos del Centro de Gobierno, el Comité Tri-ministerial conformado por los Ministerios de Hacienda (DIPRES), SEGPRES y MDS.
- El programa operó inicialmente según procedimientos administrativos, incorporándose 7 años más tarde la obligatoriedad legal. No obstante aspectos institucionales, técnicos y operativos son materia de reglamento.

- La participación de la DIPRES a través de la División de Control de Gestión, que es parte de la institucionalidad permanente de la Dirección, le ha otorgado estabilidad al modelo de gobierno. Esta cumple un rol principal de ejecución.
- Las funciones que se desempeñan a través de la institucionalidad son variadas, incluyendo aspectos de diseños técnicos y operativos, implementación, apoyo a Servicios Público, gestión de información, reporte de información, y compra de servicios de evaluación.
- Participan otros actores: Servicios Públicos responsables de los ámbitos evaluados y evaluadores externos a la administración. Consultores, universidades, consultoras y organismos internacionales.
- El Programa de Evaluación, realiza alrededor de 37 evaluaciones al año, aplicando diferentes metodologías

4. Principales conclusiones y lecciones para el diseño del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado

4.1. Conclusiones

A modo de conclusión es posible señalar los siguientes principales puntos:

- No existe una política gubernamental sobre la atención y la satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estados. Esta política sería una condición básica para definir los grandes objetivos y metas de esta nueva institucionalidad y darle la necesaria visibilidad pública.
- Tampoco existe una institucionalidad que coordine y oriente los esfuerzos del Estado para promover mejoras en la gestión de satisfacción usuaria
- Hay dispersión institucional de distintas esfuerzos y actividades;
- No existe un marco o enfoque técnico común sobre las mediciones de satisfacción usuaria que garantice estándares y comparabilidad
- Se observa una gran diferencia en los diversos servicios públicos en cuanto a: organización y recursos; capacidades de liderazgos y conducción técnica de los directivos; resultados .
- Hay muy valiosas experiencias en diversos servicios públicos, pero no tienen impacto significativo más allá del propio servicio.
- Las servicios públicos con mayor nivel de desarrollo en los temas de calidad de servicio y atención a usuarios hacen uso intensivo de las tecnologías digitales y vía web, las que además actúan como generadoras o palancas de gestión del cambio hacia el back office
- No existen espacios formales que gestionen los datos y el conocimiento respecto de la satisfacción de los usuarios, y su aplicación para mejorar la calidad de servicio al usuarios
- Existe una muy limitada colaboración con entidades especializadas fuera del sector público

4.2. Lecciones para el diseño institucional

- Es importante basar el diseño del programa de actividades prioritarias del nuevo “Sistema” a partir de las demandas existentes de los organismos públicos, como requisito para actuar desde el centro. En ausencia de demandas explícitas y específicas sería muy difícil avanzar.
- Las demandas desde los servicios públicos son muy diferenciadas por tipo e intensidad para una iniciativa de apoyo en temas de atención y satisfacción de usuarios
- Existen Servicios Públicos que por su mayor nivel de desarrollo en los temas específicos de calidad de servicio y atención a usuarios podrían cumplir un significativo rol de liderazgo.
- Los temas de transparencia, al ser de alto impacto en la opinión pública, pueden ser utilizados como palanca para que los organismos públicos proveedores de prestaciones se interesen y preocupen por el tema de usuarios.
- La estructura institucional debe estar bien posicionada dentro de la administración, para representar “seniority” : ejercer soporte político, capacidad de diálogo, de decisión y control sobre los compromisos de los servicios públicos en el área de la atención y satisfacción usuaria.
- Lo anterior, podría consistir, de una parte, en que este mecanismo institucional residiera en una institución del Centro de Gobierno (DIPRES; Subsecretaría de Hacienda o Subsecretaría General de Gobierno), o por otra, fuera creado por ley; o en una secuencia en el tiempo de ambas alternativas.
- Existe experiencia de iniciativas de gestión aplicadas desde el Ministerio de Hacienda, con participación de otros ministerios del Centro de Gobierno, se iniciaron haciendo uso de medios o instrumentos administrativos, para posteriormente incorporarse en una ley (PMG, Programa de Evaluación). Adicionalmente, aspectos institucionales, técnicos y operativos se establecieron en reglamento (Programa de Evaluación)

IV. Propuesta modelo institucional del sistema de atención y satisfacción con los servicios provistos por el Estado

1. Definición, componentes y flujos principales del sistema de atención y satisfacción con los servicios provistos por el Estado

- a) **Definición del sistema:** Forma organizativa de un conjunto de interacciones, normas y procedimientos a través de los cuales el Estado busca orientar las actividades de sus organismos públicos de provisión de los servicios con foco en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.
- b) **Miembros:**
 - 1) Proveedores de servicios públicos: servicios públicos, organismos y comisiones coordinadoras y ministerios.
 - 2) Ciudadanos: Beneficiarios de los servicios provistos por el Estado
 - 3) Instituciones cooperadoras o de apoyo no estatales, tales como los centro de excelencia u otros similares.
- c) **Gobernanza:** Mecanismo institucional y reglas de funcionamiento (leyes, decretos, reglamentos e instructivos) que permiten orientar al conjunto de actores del sistema al cumplimiento de los objetivos del mismo.
- d) **Flujos.** Entre los participantes del sistema se generan flujos de diferente tipo:
 - 1. Flujos de servicios (transacciones) desde los organismos públicos y ministerios hacia los ciudadanos para satisfacer sus necesidades. Esto se realizan a través de canales presenciales, telefónicos y a través de la web. El marco legal define la naturaleza, alcance y beneficiarios de estos servicios y las Políticas fijan los objetivos y resultados esperados de la actividades de los organismos públicos en la provisión de estos servicios a la ciudadanía.
 - 2. Flujos de información desde los ciudadanos hacia los organismos y ministerios reportando, según el caso, datos sobre sus atributos de identificación y características socio-económicas, y su evaluación sobre la satisfacción por el servicio provisto. Estas informaciones se obtiene mediante canales presenciales, vía web, OIRS y otros medios.

3. En base a estos datos y análisis de los mismos se generan flujos de retroalimentación de información de las evaluaciones y estudios hacia los hacedores de política y a los organismos proveedores de servicios a la ciudadanía.

e) Sistema de información.

- Está formado por el conjunto de estudios y análisis, las bases de datos de las encuestas de satisfacción usuaria y de las transacciones y atenciones entre los ciudadanos y los organismos públicos por los servicios provistos por el Estado. datos.
- Se espera que las bases de datos sobre transacciones y atenciones entre los ciudadanos y los organismos públicos serán crecientemente provistas por catastro de transacciones del sistema de Chile Atiende.
- Los contenidos de este sistema de información permitirá a los distintos organismos públicos y organismos externos colaboradores de la función pública realizar los estudios requeridos para la toma de decisiones de las autoridades del Estado y de los servicios públicos para adoptar medidas de mejoramiento de la satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado.

2. Modelo centralizado o descentralizado: Ventajas y desventajas

De acuerdo a la experiencia internacional se visualizan dos modelos institucionales diferenciados, que si bien no son totalmente contrapuestos, sirven para hacer el punto de diferenciación en su organización como agencia pública en un caso y otro que combina organización estatal liviana con colaboración externa al Estado. El primero, similar al español, centrado en el funcionamiento de un Agencia o Servicio Público y que asume la función de ser promotora del mejoramiento de la atención y servicio ciudadanos de los servicios provisto como parte de una tarea más amplia que es la de ser agencia evaluadora de las políticas públicas. El segundo modelo, similar al canadiense, se estructura en base a un Consejos integrados por altos directivos públicos que fijan los lineamientos y objetivos para mejorar el servicio público a toda la ciudadanía, los cuales son apoyados por un Instituto no gubernamental que organiza y ejecuta un conjunto de programas para las agencias públicas en esta área.

La obvia ventaja del primer modelo es que el tema de la atención y satisfacción usuaria puede quedar inserto más directamente en los procesos de diseño y gestión de los programas asociados a las políticas públicas evaluadas. Además, en el caso de Chile se viene planteando con fuerza desde distintos sectores de la academia, de los gestores públicos y de tomadores de decisión (parlamentarios especialmente) la necesidad de contar con una Agencia de Evaluación de la Calidad de los programas y políticas públicas. En la circunstancia de que la autoridad política correspondiente tuviera en vista en un plazo relativamente breve la creación de una Agencia de la Calidad como la descrita, sería ventajoso insertar el tema de la atención y satisfacción usuaria como parte de esa iniciativa, ya que esa sería una vía expedita para materializar ese objetivo. Esto podría representar una ventaja adicional de este modelo,

pues de esa manera es factible generar nuevas sinergias y eficiencias al gestionar de manera coordinada varios programas de mejoramiento de la gestión pública.

De otra parte, el “modelo español” evaluado desde la perspectiva de este trabajo presenta ciertas desventajas. La primera se refiere a las enormes dificultades y obstáculos que enfrenta normalmente la creación de un nuevo Servicio Público, en primer lugar desde los propios tomadores de decisión del Estado. Esta resistencia está relacionada con las dificultades que significa sacar adelante un proyecto de ley de esta naturaleza, en circunstancias de que hay graves urgencias de modernizar la institucionalidad de otros servicios que esperan su turno para ello; por ejemplo SENAME. Además, en los últimos 10 años se han creado una gran cantidad de nuevos servicios y se han entregado nuevas y más funciones al Estado que se plantea que sería razonable evaluar los resultados de estas modificaciones institucionales antes de generar nuevos servicios públicos. Por último, pero no por ello menos importantes, es el aumento del gasto público que podría representar la creación de una agencia pública como la descrita anteriormente.

Diversos estudios han demostrado las grandes falencias del Estado chileno en sus capacidades para proveer a los ciudadanos servicios oportunos y de calidad en muchas áreas, y que el tema de la orientación al usuario en la gestión de los servicios públicos no es aún una primera prioridad en muchos de ellos. Estas aseveraciones han sido en general corroboradas en las entrevistas realizadas con algunos directivos públicos y subsecretarios. Teniendo en vista esta consideración y, además, que una vez creado un nuevo Servicio Público cuesta mucho tiempo y esfuerzo de introducir modificaciones y adaptaciones necesarias, parece lo más recomendable diseñar y poner en funcionamiento una institucionalidad para la atención y satisfacción usuaria liviana y moldeable con facilidad, de acuerdo a su propio aprendizaje y nuevos requerimientos a los cambios que van surgiendo en el medio ambiente en que desenvuelven sus actividades.

Desde este punto de vista es que el diseño que se propone a continuación se asemeja al diseño que tienen actualmente el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el Programa de Evaluación, con las adaptaciones necesarias para responder a las exigencias específicas del área de atención y satisfacción usuaria. Por lo tanto, la propuesta de diseño institucional no constituye en un organismo público, sino que está conformada por diferentes instancias de trabajo y de coordinación de organismos públicos de la administración del Gobierno Central, con una importante colaboración externa de instituciones y especializadas en el tema.

3. Propuesta para el modelo institucional del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado

A continuación se describe la propuesta de marco institucional para el desarrollo de un sistema que coloque en el centro la atención y satisfacción de usuarios para los servicios provistos por organizaciones públicas.

La propuesta se enmarca en un conjunto de características o requisitos elaborados en base al diagnóstico efectuado en esta consultoría. Entre estos se consideran elementos de los arreglos institucionales con que han operado otros mecanismos en gestión en Chile³. Adicionalmente se ha tenido presente lineamientos expresados por la contraparte, en cuanto a que el mecanismo propuesto no debe ser en esta etapa una estructura de servicio público, y también se han considerados planteamientos provenientes de la post Nueva Gestión Pública o post weberianismo en relación a interrelaciones institucionales en la administración.

Respecto de este último punto cabe señalar que, principalmente a partir de los años 2000, como respuesta a efectos no buscados u objetivos difíciles de alcanzar por el modelo burocrático y de Nueva Gestión Pública (NGP) surge un amplio debate que deriva en la tendencia post NGP o post weberiana en la que algunos de los elementos de la NGP se modifican o cambian de énfasis mientras que otros permanecen. Entre estos últimos se mantiene la importancia de los ciudadanos - usuarios de los servicios públicos como elemento y valor fundamental; a la vez que se promueven arreglos institucionales más horizontales, colaborativos, holísticos y con un rol distintivo del centro⁴, (ver recuadro N° 1).

Recuadro N° 1

Énfasis de la Post Nueva Gestión Pública (NGP) o post Weberianismo en relación a Institucionalidad

Destacan los siguientes énfasis:

- Promoción de iniciativas horizontales para un mejor trabajo conjunto: se crean unidades de colaboración interministerial, inter-organizacional, consejos intergubernamentales, programas intersectoriales, fusiones, etc.
- Reforzamiento del centro
 - ✓ Coordinación/colaboración horizontal, y
 - ✓ Disminución de autonomía de las agencias, más control vertical
- Más trabajo interdisciplinario. Mirada más holística de los problemas y sus soluciones, en el

³ PMG, MEI, y EPG

⁴ Culebro M, Jorge (2014); Alessandro, M; Lafuente, M ,y; Santiso, C (2013); Van de Walle, S. y Hammerschmid, G. (2011); Jouke de Vries (2010); Christensen, T y Lægreid, P. (2007), y; Dunleavy (2005).

contexto de la era digital actual.

Sin embargo los nuevos énfasis también enfrentan dificultades necesarias de considerar y mitigar:

- Persisten problemas de coordinación, los que además no son un fenómeno nuevo ni propio de la NGP.
- Las iniciativas horizontales también tienen riesgos; pérdida de foco, conflictividad, altos costos en tiempo, etc.
- El reforzamiento del centro genera tensión entre autonomía y coordinación.

Fuente: Elaborado en base a Recuadro N°1 del Informe Final de Consultoría para la Mejora de la Gestión y Transparencia en los Servicios al Ciudadano. Cooperación Técnica (ch-t1155) - Programa de Modernización (ch-l1085). BID Junio de 2015. Ver bibliográfica señalada en pie de página 2.

3.1. Características y Requisitos del modelo institucional

A continuación se presentan las características o requisitos que enmarcan la institucionalidad que se propone:

Restricciones para el diseño:

- Ser liviana y flexible, con el objeto de no recargar a la administración a la vez de poder adaptarse a los diferentes requerimientos que se enfrenten en el tiempo, a las exigencias técnicas, a una adecuada delegación en organismos descentralizados/desconcentrados, y a los recursos institucionales disponibles; conocimientos, competencias, y recursos financieros.
- No constituir un organismo público, sino que estar conformada por diferentes instancias de trabajo y de coordinación entre organismos existentes.
- Constituir un espacio colegiado, con el objeto de reunir a diferentes actores institucionales del Centro de Gobierno⁵ para recoger una mirada amplia, y para compartir responsabilidades respecto de su misión y objetivos

⁵ El Centro de Gobierno (CdG) se refiere al grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno. A diferencia de los ministerios y de otros organismos, el CdG no está directamente involucrado en la prestación de servicios y no se concentra en un área específica de política. Entre otras funciones debe atender las relaciones con el ciudadano: oficinas de atención de usuarios, consultas, cartas de servicios, y otros mecanismos de participación, y; la evaluación y el monitoreo del desempeño. Más antecedentes ver Alessandro, M; Lafuente, M, y; Santiso, C (2013).

Requisitos de diseño

- Ubicarse en un lugar en la institucionalidad del Centro de Gobierno que facilite el desarrollo de funciones transversales a la administración, en particular respecto de aquellos organismos con responsabilidad en la provisión de bienes o servicios a la población; represente autoridad (alto seniority , y otorgue un adecuado soporte político.
- Ser capaz de conducir, liderar y tomar decisiones desde un alto nivel de autoridad.
- Ser capaz de desempeñar funciones de coordinación y de desarrollo técnico y operativo de alto nivel profesional.
- Disponer de una normativa que establezca definiciones y funciones básicas que le otorgue sostenibilidad, el “marco institucional”.
- Los profesionales responsables de las funciones técnicas y operativas deben pertenecer a uno o más de los ministerios que conformen el nivel de autoridad superior, el Consejo, de modo que le otorguen estabilidad al modelo de gobierno.
- Ser capaz de gestionar un modelo de negocios, a través del cual se desarrolle una variedad de productos caracterizados por un uso intensivo de tecnologías y gestión del conocimiento
- Ser capaz de relacionarse con otras instancias u organismos de la administración que desarrollen temas relacionados, en búsqueda de articulaciones sinérgicas en aspectos técnicos y operativos.
- Ser capaz de relacionarse con diversos actores públicos, de la academia, centros de estudio y firmas privadas.

3.2. Actores Institucionales y Funciones

A continuación se describen los actores del marco institucional para la gobernanza del sistema de atención y satisfacción usuaria con los servicios provistos por organismos públicos y sus principales funciones (ver figura N°1)

3.2.1. Consejo o Comité Colegiado Superior

Consejo o Comité conformado por ministerios con funciones de Centro de Gobierno, representados por los Subsecretarios de SEGPRES y Ministerio de Hacienda. En el caso del Ministerio de Hacienda puede

ser representado también por el Director de Presupuesto. La presidencia del Consejo o Comité podrá ser rotatoria, por el periodo de dos o 3 años. Podrá invitarse a conformar el Comité, en forma permanente otro organismo que cumpla funciones en el Centro de Gobierno, por ejemplo, subsecretaría de Evaluación del Ministerio de Desarrollo Social.

Funciones:

- Instalar un marco o enfoque técnico común para las aplicaciones e instrumentos referidos a la atención y satisfacción de los usuarios, para su consideración por parte de los organismos públicos sectoriales.
- Aprobar el modelo de negocios en relación a la atención y satisfacción de los usuarios, y en ese marco aprobar las actividades anuales y efectuar seguimiento periódico.
- Establecer estándares respecto de atención y satisfacción de usuarios, nacionales y transversales, y también respecto de otros instrumentos necesarios de desarrollar.
- Ordenar y aprobar procesos de concurso público y firma de convenios con Centros Especializados de Colaboración y recepcionar los productos encomendados.
- Informarse de los resultados de las aplicaciones y promover la integración de dicha información en las actividades o instrumentos de gestión en actual aplicación y que se apliquen a futuro, desde las propias organizaciones, y; fomentar y socializar buenas prácticas para mejorar la atención y satisfacción de los usuarios.
- Articularse con otras unidades responsables de instrumentos o mecanismos afines en la administración
- Aprobar el presupuesto anual de actividades para su incorporación al presupuesto nacional e informarse de su ejecución
- Resguardar el buen funcionamiento del Comité Técnico

3.2.2. Comité Técnico

Comité conformado por profesionales de los ministerios que integran el Consejo, jefes de división o similares con dependencia directa de la autoridad que conforma el Consejo. La presidencia del Comité Técnico podrá seguir la misma regla del Consejo. Además, para el desarrollo de sus tareas los integrantes del Comité Técnico se deberán apoyar en uno o dos funcionarios de sus respectivas unidades asignados formalmente para dichos efectos.

Funciones:

- Facilitar y otorgar apoyo directo al representante del Consejo en la realización de todas sus funciones.
- En un trabajo conjunto con la Secretaria Ejecutiva, aprobar la tabla para las reuniones del Consejo y revisar las actas para la firma. Los representantes de cada ministerio deberán asistir a las reuniones del Consejo.
- Para el cumplimiento de sus funciones el Comité Técnico se deberá reunir con la Secretaría Ejecutiva las veces que sea necesario.

3.2.3. Secretaria Ejecutiva

En uno de los ministerios que conformen el Consejo, SEGPRES o Ministerio de Hacienda, deberá operar una Secretaría Ejecutiva permanente, dependiente directamente del respectivo subsecretario o directivo superior. La Secretaría podrá estar conformada por entre 5 y 10 profesionales de alto nivel profesional.

Funciones

- Apoyar al Comité Técnico y al Consejo en la realización de todas funciones.
- Proponer la tabla para las reuniones del Consejo al Comité Técnico y coordinar las citaciones; elaborar las actas de las reuniones, someterlas a comentarios y archivarlas después de su firma por parte de los integrantes del Consejo. El Secretario Ejecutivo deberá asistir a las reuniones del Consejo.
- Conducir el modelo de negocios en sus aspectos técnicos y operativos, incluyendo entre otras funciones:
 - ✓ Elaborar el programa de actividades y presupuesto anual para su aprobación por parte del Consejo, e informar de la ejecución presupuestaria y del cumplimiento de objetivos del programa a esta instancia.
 - ✓ Hacer gestión del conocimiento en materia de atención y satisfacción de usuarios de organismos públicos, incorporando la información, antecedentes y aprendizajes provenientes del sector público, privado, académico nacional, así como también proveniente de instancias de investigación o académicas internacionales y organismos internacionales de cooperación y desarrollo. Difundir e incorporar a los organismos públicos activamente en este proceso.

- ✓ Gestionar bases de datos construidas o articuladas en el marco de modelo de negocios, dejándolas disponibles a diferentes usuarios
- ✓ Preparar procesos de licitación de servicios.

La ubicación de la Secretaria Ejecutiva en uno u otro ministerio debe observar la presencia de ciertas características consideradas requisitos necesarios, las que se presentan a continuación:

- ✓ Capacidad y seniority en su relación con el conjunto de los Servicios Públicos
-
- Experiencia previa en instalación de iniciativas o líneas relacionadas con gestión.
- Estabilidad de sus equipos profesionales

3.2.4. Centros Especializados de Colaboración (CECs)

El Consejo también dispondrá de apoyo técnico especializado a través de CECs, conformados por dos o más instituciones de investigación o universidades especializadas en materia de atención y satisfacción de usuarios, de excelencia en utilización de TIC, las que deberán actuar asociadas y con funciones establecidas en convenios de colaboración⁶. Los centros deberán ser escogidos a través de concurso público⁷.

Funciones

Ejecutar todas acciones establecidas en los convenios de colaboración

3.2.5. Organismos Públicos Sectoriales: Servicios Públicos y Subsecretarías

⁶ Una experiencia a considerar son los Centros de Liderazgo Escolar (CLE) en desarrollo en el Ministerio de Educación (MINEDUC, que buscan fortalecer capacidades mediante la conformación de un modelo organizacional que apoye al Ministerio en la fundamentación, diseño e implementación de la política de fortalecimiento de liderazgo escolar, a partir del desarrollo de la investigación, innovación y experiencia práctica. MINEDUC adjudicó los CLE a diferentes alianzas entre universidades que incluyen a una universidad extranjera de alto nivel (Ontario Institute for Studies in Education, University of Toronto de Canadá, y Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de California, Berkeley. Fuente MINEDUC.

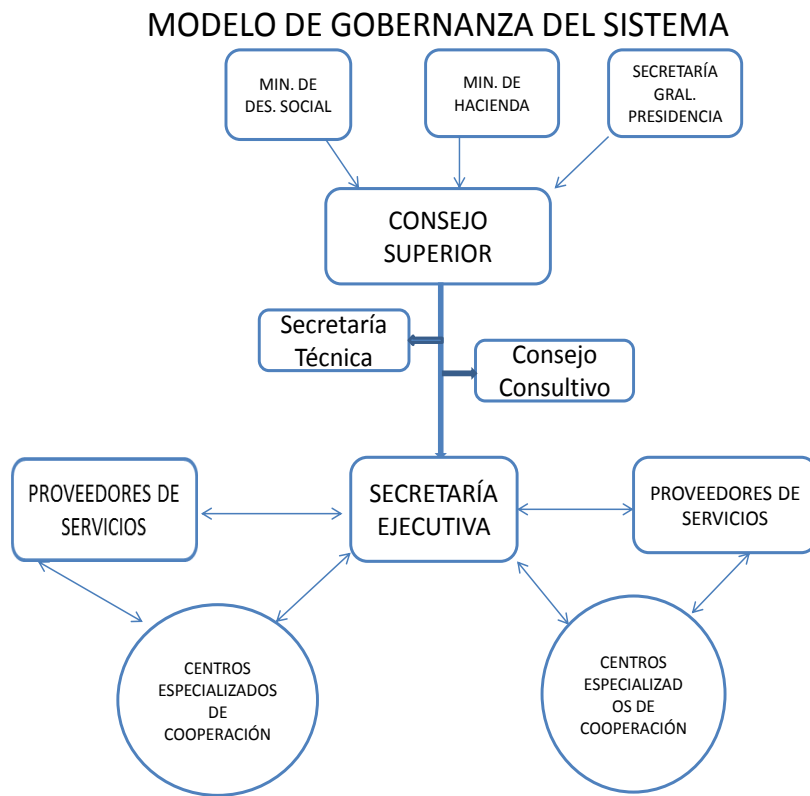
⁷ las responsabilidades específicas y organización interna podrá ser parte de la propuesta exigida en el concurso. Las contrataciones podrán ser por diferentes períodos e incluir diferentes productos y alcance de servicios de apoyo. Además los convenios deben incluir cláusulas de término de contrato en caso de incumplimientos.

Los Servicios Públicos o Subsecretarías participarán en las funciones técnicas y operativas, en particular respecto de procesos relacionados con la atención y satisfacción de usuarios de bienes y servicios de responsabilidad de cada uno, según el modelo de negocios y programa anual.

Aquellos que sean parte de las actividades del programa de trabajo deberán:

- Designar a la unidad organizacional que actuará como contraparte, debiendo ésta estar disponible para consultas, recibir y ejecutar instrucciones y entregar información, ya sea solicitada por parte del Consejo, o Secretaría Ejecutiva
- Participar activamente, según conducción de la autoridad y a través de la unidad de contraparte designada, de las actividades acordadas por el Consejo y coordinadas por la Secretaría Ejecutiva, entre otras: actividades de gestión del conocimiento y de apoyo técnico específicos que se entreguen a través de la Secretaría Técnica o CEC.
- El financiamiento de de estos servicios provendrán tanto de los recursos de la Secretaría Ejecutiva que se asignen por glosa presupuestaria como por los recursos de los propios Servicios públicos contratantes de los servicios prestados.

Figura Nº 1
Diseño Institucional





4. Aspectos de Implementación de la Institucionalidad⁸

Para efectos de implementación de la institucionalidad se sugiere considerar:

- Normativa, donde elementos centrales de la estructura institucional se establezcan en una ley, a la vez que otros elementos complementarios a éstos se definan en su reglamento. Lo anterior para disponer de flexibilidad en los arreglos institucionales en el tiempo.
- Elementos centrales pueden ser el Consejo y sus funciones principales, dejando para el reglamento las demás unidades y sus funciones (ver caso PMG, MEI y Programa de Evaluación).
- Las funciones que se establezcan en la ley deben ser las principales y permanentes para lograr un buen funcionamiento del Consejo, pero expresarse de un modo que, en ese marco legal, el reglamento pueda establecer funciones específicas permitiendo así que éstas puedan modificarse en el tiempo para adaptarse a los cambios.
- La instalación del diseño institucional puede partir a través de la Ley de Presupuestos y medios o instrucciones administrativas, para posteriormente, recogiendo la experiencia, establecerlo en una ley (ver caso de EPG en I.4.2).
- La ley de Presupuestos, que no es una ley permanente, puede incorporar ciertas condiciones a través de una glosa asociada a los recursos presupuestarios que destine. Posteriormente, diferentes medios administrativos pueden establecer los arreglos institucionales para su inicio (Instructivo Presidencial, Oficio con firma de Ministros del Consejo, etc.). La incorporación en la Ley de Presupuestos, con o sin glosa, puede complementarse con un Protocolo de Acuerdo entre los ministros que integren el Consejo y el Congreso (ver caso de EPG en I.4.2)
- Gradualidad, según disponibilidad de recursos institucionales, capacidades y requerimientos de tiempos de aprendizaje.
- Sostenibilidad financiera, que garantice acciones regulares que hagan de las actividades un ámbito de crecimiento permanente en atención y satisfacción al usuario. El presupuesto con los gastos específicos deberá ser asignado al organismo donde se ubique la Secretaría Ejecutiva.

⁸ Los aspectos de la Normativa y de Implementación del modelo se presentarán en detalle en los Informes 2 y 3 respectivamente.

V. Modelo de negocio del sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado

En este capítulo, se define el modelo de negocio que comprende el propósito y la propuesta de valor, modelamiento de gestión de clientes y, actividades principales/macro procesos, modelo de recursos, y organización general.

1. Nivel de desarrollo de las instituciones

Es preciso reconocer que existen diferentes niveles de desarrollo en las instituciones y servicios del Estado en cuanto a su orientación al cliente y la existencia de estrategias y modelos de gestión de calidad y provisión de servicios. En este sentido la institucionalidad debe tener dentro de sus objetivos la búsqueda de disminución de la brecha entre los niveles de desarrollo en la orientación a los usuarios entre instituciones, respetando por cierto las particularidades de cada una.

a) Nivel alto de capacidades

- Poseen declaraciones explícitas de la relevancia del foco en el usuario en sus estrategias globales
- Por lo general, la atención de usuarios se ve como elemento central de su propósito o “negocio”
- Poseen estructuras que gestionan calidad y gestión usuaria
- Poseen mediciones sistemáticas y periódicas de satisfacción
- Poseen sistemas de seguimiento de procesos de la zona de contacto
- Desarrollan estudios de conocimiento de sus clientes
- Existen nociones y estrategias destinadas a gestionar la multicanalidad

b) Nivel medio

- Pueden existir declaraciones de la importancia del foco en los usuarios, pero esto no necesariamente se traduce en la práctica
- Poseen unidades básicas de gestión de calidad o la función queda instalada en las unidades responsables por la provisión directa de servicios
- Realizan en forma periódica estudios de satisfacción de clientes
- Por lo general, la atención de usuarios no se ve como elemento central de su propósito o “negocio”
- Cuando poseen indicadores de procesos, estos con extemporáneos (mensuales o trimestrales) que dificultan la gestión cotidiana de los canales

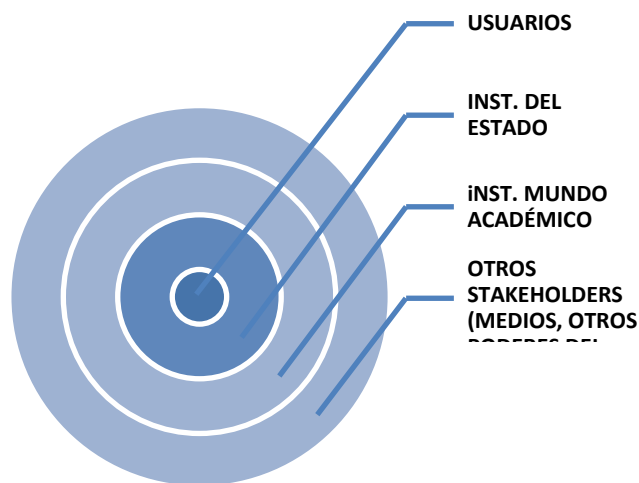
c) Nivel bajo

- Poseen unidades básicas de gestión de calidad o la función queda instalada en las unidades responsables por la provisión directa de servicios
- No existen indicadores de procesos
- No poseen estudios de satisfacción de clientes o estos son muy rudimentarios en cuanto a metodología, cobertura y periodicidad.

En las primeras etapas del proyecto se desarrollará una metodología específica para caracterizar a los clientes. La clasificación se logra al aplicar un instrumento de levantamiento cada vez que se inicie la relación con una institución o servicio cliente.

2. Clientes - stakeholders

- a. **Usuarios.** Constituyen el foco y centro de todo el sistema en tanto beneficiarios del quehacer de las instituciones del Estado.



b. Entidades del Estado

- Se identifican tres tipos de instituciones clientes
 - o Organismos/Servicios de provisión directa a los ciudadanos. Ej.: SERNAC, Dirección del Trabajo, SUCESO, etc.
 - o Servicios de provisión indirecta, organismos rectores. Ej.: Ministerio de Educación
 - o Entidades de seguimiento, diseño y control/evaluación de la gestión pública. Ej.: Dirección de presupuesto, Contraloría, etc.

c. Entidades del mundo académico

- Cumplen un doble rol en su relación con la institución, por una parte son clientes y se benefician de la información y conocimientos generados y, por otra, son aliados naturales en la creación de conocimiento de valor y provisión de servicios para los diversos clientes y stakeholders.
- Dos ejemplos de este tipo de cliente son: Universidades y ONGs.

d. Otros Stakeholders:

- Están compuestos por otras instituciones que poseen intereses en la temática de la satisfacción usuaria, si bien no están en el centro de su quehacer
- Ejemplos: otros poderes del Estado (Ej.: Poder Legislativo) y medios de comunicación

En la primera etapa de actividades se deberá desarrollar y aplicar una metodología para mapear e identificar las instituciones que constituyen los potenciales clientes, estableciendo un catastro por tipo.

3. Propósito de la organización

La organización, es decir, el sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado, orientará su quehacer a ***promover en las instituciones públicas un movimiento hacia la excelencia en la experiencia de los usuarios con los servicios recibidos, para el logro de respuestas eficaces a sus requerimientos, con altos niveles de satisfacción y respeto a sus derechos como ciudadanos.***

Este propósito se logrará por medio de la recolección de información, generación de conocimiento, promoción de información, fijación de estándares, prácticas de gestión, acciones de capacitación y asesoría. Su relación con los organismos del Estado estará enmarcada en una relación de cooperación entre las partes, por lo tanto, la legitimidad y autoridad que logre la institución son de la mayor relevancia.

3.1. Servicio básico

El servicio básico, aquel que le da su razón de existir, es la disponibilidad de conocimientos e información relevantes de apoyo a la gestión de servicios de excelencia para los usuarios del sector público.

3.2. Atributos distintivos

El diseño y operación de la institucionalidad debe dar cuenta de tres atributos distintivos

- ***Accesible y Disponible*** en cuanto sea fácil para sus clientes acceder a los diversos servicios que provea (ausencia de burocracia, acceso por medios remotos y digitales, información abierta, etc.)

- **Actualizada y vigente**, la información y estándares a promover deben dar cuenta de la situación vigente de los organismos del Estado y del estado de desarrollo de metodologías y conocimientos disponibles
- **Flexible**, reconociendo las particularidades de los diversos organismos del Estado, por lo tanto, su oferta de servicios debe ser amplia en sentido de complejidad y cobertura

4. Ámbitos de acción de promoción de la orientación al usuario

Los ámbitos de acción son los siguientes:

- Definición de políticas y estrategias de foco en los usuarios y la excelencia en el servicio
- Definición de estándares y prácticas de apoyo en las áreas de medición de la satisfacción usuaria, medición de procesos, sistemas de atención y estructuras
- Gestión del conocimiento por medio de la generación del mismo y su difusión, así como de la capacitación y entrenamiento

A continuación, se definen las actividades a desarrollar en cada ámbito.

4.1. Definición de políticas y estrategias de foco en los usuarios y la excelencia en el servicio

- a) Se refiere al diseño de una política general que guíe las definiciones a nivel de servicios o instituciones respecto de la temática de foco en el usuario, la cual releve la importancia del tema y facilite su inclusión en la variedad y tipo de entidades del Estado
- b) Propondrá metas a nivel gubernamental respecto de niveles de presencia y desempeño del tema de la satisfacción usuaria en los planes de los organismos del Estado
- c) Propuestas de organización, su posición y dependencia en las estructuras de los organismos del Estado

4.2. Definición de estándares y prácticas de apoyo en las áreas de medición de la satisfacción usuaria, medición de procesos, sistemas de atención y estructuras

Se refiere al diseño de estándares que, reconociendo la diversidad de organismos del Estado y su nivel de desarrollo, buscan alinear y potenciar esfuerzos en los siguientes temas:

- a) Modelos metodológicos para el desarrollo de estudios o esfuerzos para conocer los usuarios de los organismos, sus necesidades, vínculos, expectativas respecto del servicio en su conjunto, así como de la experiencia y capacidades y habilidades de los usuarios para participar en la coproducción del servicio
- b) Sistemas de medición de la satisfacción usuaria. Metodologías para identificar las condiciones de borde de las mediciones, definición de la metodología de medición (qué, a

- quién, cuántos, cómo, cuándo, etc.), de análisis de resultados y su diseminación en la institución.
- c) Sistemas de medición cotidiana y sistemática de indicadores de procesos operacionales de desempeño de la zona de contacto (ej.: indicadores de performance de call center) y sus procesos de apoyo (Up-time de sistemas de atención de clientes). Un ejemplo muy sencillo es la disponibilidad de los sistemas informáticos que son críticos para la atención de clientes (Up-Time), la capacidad de atender y hacerlo a tiempo del personal de atención, dependerá de la disponibilidad efectiva y del tiempo de respuesta de estos sistemas.
 - d) Modelos metodológicos de apoyo para diseñar y/o rediseñar sistemas de atención de usuarios que entreguen experiencias de excelencia para los usuarios, tales como:
 - Habilitación o educación de usuarios que permitan modelar sus expectativas, conocer sus derechos y características del proceso y su rol en el
 - Diseño de ofertas de servicios para resolver las necesidades y proveer los productos de las instituciones (ej.: procesos de mediación laboral),
 - Ciclos de experiencia o procesos que vive el usuario para recibir los beneficios de una institución (ej.: información previa, solicitud, seguimiento, recepción y uso del beneficios) ,
 - Gestión de multicanalidad referido a la forma en que se establecen coordinaciones entre los distintos canales (Call Center, Oficinas propias y de terceros, Pág. Web, APP Móviles, etc.) para entregar los servicios de forma óptima para el cliente y eficiente para la institución
 - Estándares de atención y protocolos para alinear el comportamiento del personal de atención en los diversos canales o puntos de atención a los usuarios
 - Estándares de atención de reclamos y quejas que faciliten su sistematización interinstituciones
 - e) Desarrollo de un modelo de gestión de usuarios basados en ámbitos y prácticas deseables de poseer. Este modelo debe permitir a las instituciones desarrollar autodiagnósticos respecto de sus capacidades organizacionales y, por lo tanto, el nivel de desarrollo de sus organizaciones.
 - f) Recolección, sistematización y difusión de las mejores prácticas desarrolladas en organismos que sirvan de ejemplo y fuente de soluciones a desafíos o problemas de operación o mejoramiento (ej.: proyecto de habilitación de clientes en SERNAC).

4.3. Gestión del conocimiento por medio de la generación del mismo y su difusión, así como de la capacitación y entrenamiento

Se refiere a la recolección, sistematización y disponibilización de información respecto de los esfuerzos y acciones destinadas a potenciar la satisfacción usuaria

- a) Recolectar, por medios digitales, de información y establecer repositorios accesibles de información. Se requerirá la suscripción de protocolos de acuerdo suscritos por el Consejo o

Comité Colegiado Superior con las instituciones clientes que permita compartir la información interinstituciones. La información a recolectar está compuesta por tres tipos: Estudios de satisfacción, indicadores operacionales y mejores prácticas.

- b) Facilitar la realización de estudios que, integrando la información disponible, genere aprendizajes respecto del foco en la atención de usuarios en el sector público (estado de la situación, tendencias, perfiles, etc.). Cabe señalar que esta función se realizará por medio de alianzas con los CECs.
- c) Desarrollar acciones de difusión del conocimiento generado, tales como seminarios para dar a conocer el trabajo y los estándares disponibles. Se deberá dar énfasis a medios remotos o digitales de instrucción como eLearning, Webinars, tutoriales, etc.
- d) Suscripción de acuerdos de cooperación con instituciones internacionales especializadas con el objeto de acceder y compartir información relevante en el tema de satisfacción usuaria
- e) Publicación de un Newsletter trimestral con información, noticias del área y programa de actividades. Además, se deberá desarrollar un plan de medios para posicionar a la institución y su trabajo en medios de prensa en general y especializados.
- f) Actividades de capacitación intra e interinstitucionales desarrolladas en alianza con instituciones académicas, sobre metodologías y conocimiento generado
- g) Promoción de espacios de encuentro y diálogo entre instituciones considerando distintos niveles: Directivos superiores, Jefaturas y Profesionales. La principal demanda de instituciones de Nivel alto de capacidades es la existencia de espacios para compartir experiencias de instituciones de similares niveles de desarrollo. Coloquios, club de directivos, etc.
- h) Asesoría directa para el diseño y ejecución de las mediciones. Para el caso de instituciones de bajo nivel de desarrollo, en los temas de mediciones de satisfacción e indicadores operacionales y conocimiento clientes, se considera la provisión de servicios de asesoría en el diseño y ejecución de los estudios.

5. Administración de la información

Es crítica la capacidad para convocar a las instituciones del Estado para que compartan la información ya que esta constituye el insumo básico de su quehacer. En este sentido, sus primeras acciones deberán estar destinadas a lograr la legitimidad y autoridad de la organización, para ello se requerirá trabajar en tres líneas de acción:

- Potenciamiento de la imagen y legitimidad
- Promoción del valor de “participar” de los productos generados
- Apoyos institucionales de organismos superiores del Estado, como por ejemplo Dirección de Presupuesto

La operación de la institución se basa en la recolección de información y su posterior creación de valor a partir de ella. Las fuentes de valor provienen de (1) la disponibilización de información que, en la actualidad, no existe o se encuentra diseminada en múltiples organismos del Estado y (2) creación de conocimiento a partir de dicha información.

Lo que se busca es crear un **sistema de información** respecto de la experiencia de los usuarios con los organismos y servicios provistos por el Estado, en este sentido este esfuerzo “se debe enganchar” con los esfuerzos de centralización de información de ChileAtiende y Gobierno Digital. El logro de este objetivo puede permitir por medio de la vía de servicios compartidos el desarrollo de sistemas de recolección y procesamiento de información tales como encuestas de satisfacción a los usuarios, indicadores de procesos, etc.

Los sistemas de recolección de información deben estar basados en tecnología que facilite tanto la “carga” de la información por parte de las instituciones, como el acceso en la organización o por terceros. De esta forma deberá constituirse una biblioteca digital con los documentos en formato digital. Se debe considerar un entorno sin papeles.

Se deberán definir estándares para la carga de la información en el sistema, así como su periodicidad. Por ejemplo, para el caso de los estudios de **satisfacción de usuarios** la ficha debe contener:

- *Institución*
- *Ficha metodológica*
- *Bases de datos en formato SPSS*
- *Principales indicadores (Satisfacción global, resolución del requerimiento, etc.) a partir de un estándar pre definido*
- *Reportes de resultados (reportes y presentaciones de resultados)*
- *Contacto*

Para el caso de los **indicadores de procesos** se debe establecer el conjunto de indicadores por canal a cargar en el sistema común. Estos indicadores deberán ser distintos por cada canal: Oficinas, Call Center y Página Web.

- *Institución*
- *Ficha metodológica*
 - *Ámbito del indicador (Call Center, Atención Presencial, Web, paneles integrados, etc.)*
 - *Descripción del indicador*
 - *Desempeño de los últimos 12 meses*
 - *Contacto*

Respecto de las **buenas prácticas** se deberá diseñar una ficha común que contenga a lo menos:

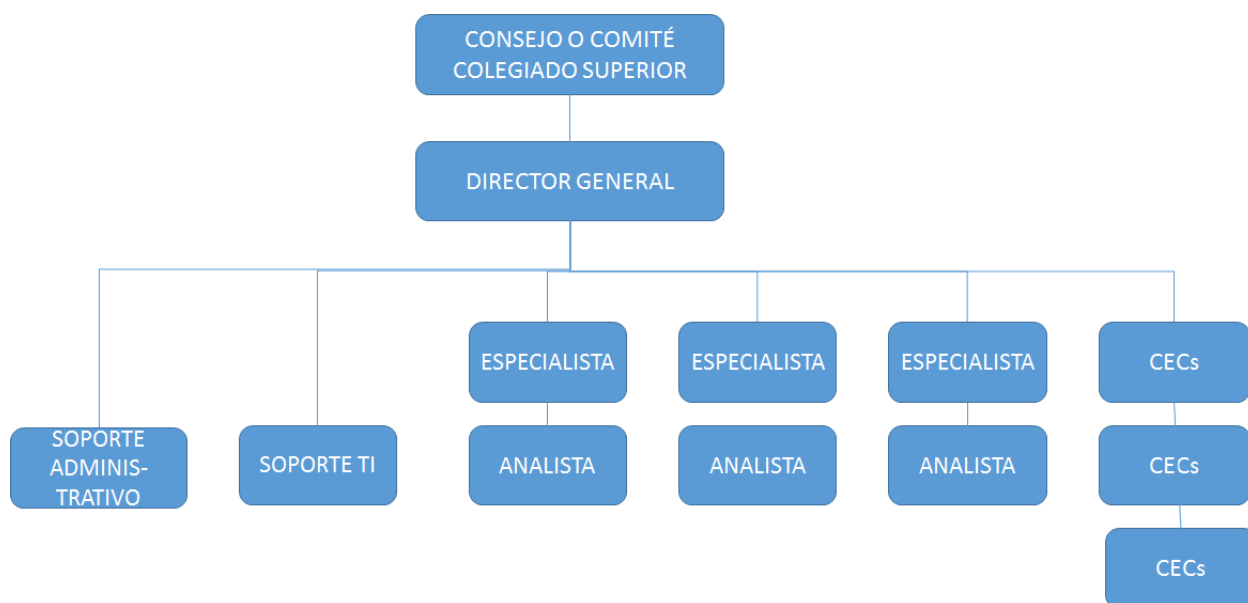
- *Institución*
- *Área de gestión (call center, Sucursales, información a clientes, etc.) se deben establecer categorías para facilitar su ingreso y posterior búsqueda*
- *Objetivo*
- *Logros obtenidos (indicadores de mejora o desempeño)*

- *Breve descripción*
- *Factores críticos*
- *Contacto*

La generación de valor a partir del conocimiento deberá ser promovido por la organización para su ejecución por terceros ya sea por medio de encargos directos y financiados, como de investigaciones académicas (Generación de alianzas público-privadas con universidades, centros de estudio, etc.).

6. Organización

La estructura general del sistema está descrita en el punto II. Aquí nos referimos a la Secretaría Ejecutiva que, bajo la definición de estrategias y seguimiento de gestión del Consejo Directivo, tiene como objetivo conducir el modelo de negocios en sus aspectos técnicos y operativos.



La institución debe presentar una estructura “liviana” pero robusta en cuanto a su capacidad de alianzas con instituciones externas para el desarrollo de sus funciones. El rol de la estructura operacional (especialistas y analistas) es fundamentalmente la coordinación de proyectos y tareas. Es razonable considerar que en la medida en que la cobertura del trabajo de la institución, por ejemplo número de instituciones que comparten información o cantidad de eventos de difusión ejecutados, su estructura debe dar cuenta de ese aumento de carga operacional.

En la estructura se identifican las siguientes unidades:

- **Consejo o Comité Directivo Superior:** Definición de estrategias y seguimiento gestión.

- **Director General:** es un símil a un secretario ejecutivo que sea responsable por la operación cotidiana de la organización operativizando las estrategias y políticas definidas por el consejo.
- **Especialistas por tema:** corresponden a los encargados de la operación de los sistemas de recolección y generación de conocimiento en sus áreas de especialidad.
- **Analistas de apoyo:** profesionales de las áreas de administración y/o ingeniería que desarrollan los procesos de análisis y validaciones iniciales de la información, cumplan el rol de contrapartes en el desarrollo de estudios e investigaciones y generen reportes de operación y conocimientos básicos periódicos.
- **Soporte TI:** en un entorno “sin papeles” la disponibilidad de soporte de TI interno para el desempeño de los miembros de la organización es de gran utilidad, es preciso señalar que los grandes desarrollos de sistemas deberán ser de provisión externa.
- **Soporte administrativo:** encargado de las labores contables y administrativas de la organización.

Socios o Asociaciones claves	Actividades clave	Propuestas de valor	Relación con el cliente	Segmentos de clientes
Entidades del Estado proveedoras de servicios a los ciudadanos.	Diseño de modelos y estándares.	Mejoramiento de su experiencia como usuarios de los servicios públicos.	Protocolos de acuerdo con las instituciones clientes para acceder a información y proveerles servicios.	Usuarios.
Entidades del mundo académico.	Promoción de modelos y estándares.	Acceso a metodologías y estándares para el mejoramiento de la gestión de la atención de usuarios.	Regulaciones que le otorguen obligatoriedad a la colaboración entre la institución y los servicios clientes.	Entidades del Estado proveedoras de servicios a los ciudadanos.
CECs	Recolección de información.	Acceso a mejores prácticas de servicios públicos.	Difusión de logros y resultados en entidades clientes, casos de éxito.	Entidades del mundo académico.
Entidades internacionales expertas.	Generación de conocimiento	Acceso a consultoría para el mejoramiento de la gestión de la atención de usuarios		
	Capacitación de agentes públicos.	Acceso a información para desarrollar estudios e investigaciones respecto de la atención de usuarios en el sector público.		
	Promoción y comunicación de actividades y logros (casos de éxito).		Canales	
	Recursos clave		Especialistas como coordinadores y promotores de relaciones con instituciones.	
	Información de las entidades públicas: Estudios satisfacción, indicadores operacionales y mejores prácticas.		CECs como entidades de difusión, asesoría y capacitación.	
	Know how CECs en áreas de trabajo.		Sistema centralizado de información (Est. Satisfacción, Ind. Operacionales y Mejores Prácticas).	
	Sistemas de información que faciliten la recolección y disponibilización de la información.			
Estructura de costos			Fuentes de ingresos	
Plantilla de personal			Financiamiento de fuentes públicas.	
Convenios con los CECs para el desarrollo de las actividades (investigación, diseño de metodología/estándares, modelos de gestión, capacitación y asesoría)			Pago por servicios de instituciones clientes (segunda etapa).	

VI. Anexo: Información sobre entrevistas realizadas

1. Organismos de Provisión Directa con Niveles Superiores de Desarrollo

1.1 Tesorería General de la República⁹

1.1.1 Aspectos Generales

La Tesorería atiende a 9.353.917 contribuyentes (personas naturales y jurídicas) y efectúa 10.064.039 atenciones por canales de internet¹⁰. Sus principales clientes son la ciudadanía y el gobierno central.

La institución ha definido su misión¹¹, visión¹² y objetivos. Ha elaborado un plan estratégico que persigue el logro de resultados con foco en la agregación de valor público (enfoque ciudadano)¹³. La implementación del plan ha estado acompañada de líneas de trabajo de gestión del cambio.

La Tesorería General opera a través de 18 Tesorerías Regionales, 30 Tesorerías Provinciales y 2 Oficinas¹⁴. Las Tesorerías Regionales y Provinciales fijan metas para indicadores y líneas de acción alineadas con el plan estratégico. Las OIRS están en las tesorerías¹⁵. Además, tiene cartas de derechos y deberes y ésta es pública

En 2014 fue aprobado el plan de renovación de la plataforma tecnológica, con un horizonte de implementación que abarca el periodo 2015-2018¹⁶.

Existe un modelo de calidad de atención. La lógica de atención es multicanal; plataformas virtuales con transacciones virtuales, pero sin perder la relación directa. Es decir es virtual y presencial cuando

⁹ En base a entrevista a Tesorero Hernán Frigolett y Jefa de División de Operaciones y Calidad del Servicio: María Elena Parada. 24 de octubre de 2016.

¹⁰ Fuente: Memoria Anual 2015.

¹¹ Recaudar, distribuir, gestionar las inversiones y contabilizar el Tesoro Público. Fuente: Memoria Anual

¹² Ser reconocidos como un servicio público de vanguardia internacional en la gestión de los recursos del tesoro público, amable, transparente y de una alta solidez técnica. Fuente: Memoria Anual

¹³ Fuente Memoria Anual 2015

¹⁴ Fuente: Memoria Anual 2015

¹⁵ Las tareas propias de las oficinas de información, reclamos y sugerencias (OIRS) es informar sobre: Servicios que presta cada repartición, Requisitos para obtener la prestación, Formalidades para el acceso, Plazos para la tramitación de la prestación, Documentación y antecedentes que deben acompañar la solicitud, Procedimientos para la tramitación, Ubicación, competencia y horarios de otras entidades del aparato gubernamental, • Prioridades gubernamentales: Atender a los interesados, Recibir y estudiar sugerencias, Recibir responder y/o derivar reclamos, Realizar encuestas y mediciones, Establecer coordinación con dispositivos de información y comunicación. Publicar la carta de derechos ciudadanos de la institución.

¹⁶ Fuente Memoria Anual 2015

corresponde. Se han abierto oficinas allí donde los canales virtuales no llegan bien. Se está convergiendo a un modelo integral.

El sistema multiplataforma permite administrar información estructurada, tratamiento de información no estructurada en distintos formatos, herramientas de integración de procesos intra-institucional y un centro de relación con los clientes.

El modelo considera instrumentos que observan el funcionamiento de los canales:

- Se obtienen indicadores de la base tecnológica.
- Se genera información para actuar con los responsables de operación.
- Existe una mesa de ayuda con estándares de atención establecidos en protocolos
- Se obtiene información de tiempos de respuesta y satisfacción.
- La plataforma tiene bondades, pero también tiene debilidades en momento álgidos.
- Semanalmente se obtiene información para toma de decisiones.

Se está avanzando para tener más canales, más sucursales que permitan retroalimentación. Hay tesorerías más débiles con planes de mejora que implican visitas si es necesario. El modelo de gestión de oficinas contempla instrumentos de medición de satisfacción, de donde deriva la identificación de brechas para planes de mejora. También es así en los canales virtuales.

Es un modelo de gestión de inteligencia de clientes. También se quiere instalar una mirada de la “experiencia” que es más sofisticada e integral. Eso es caro, requiere de sistema de evaluación más regulares e integrales, y el cierre de brechas requiere de proyectos específicos. Por ejemplo, la disminución de evasión requiere de fuertes relaciones con clientes. Esta es una idea de segunda generación, de mediano plazo.

El ámbito de usuarios se está reforzando por requerimiento de la reforma tributaria. La importancia ya está asentada, pero faltan capacidades técnicas. El tema de las tecnologías ha tenido apoyo interno, con eso se ha ido avanzando.

La Tesorería tiene especificidades¹⁷ tecnológicas y de imagen. En esto pueden surgir conflictos con otros organismos con los que se vincula por temas de atención de usuarios, y decide el más fuerte. La Tesorería lo es. La administración tributaria es un subconjunto que se privilegia *motu proprio*.

Finalmente, en el marco de Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) la Tesorería ha experimentado procesos de certificación ISO. Entre los años 2007-2009 certificó 6 sistemas de gestión¹⁸, y en el año 2012 y 2013 certificó los productos estratégicos recaudación espontánea, recaudación coercitiva, emisión de deuda, distribución de fondos, transferencia de egresos a terceros, y distribución

¹⁷ Por ejemplo, por la naturaleza de los servicios, existen restricciones legales que impiden la virtualización.

¹⁸ Sistemas de capacitación, evaluación del desempeño, planificación y control de gestión, auditoría interna, higiene y seguridad, y compras y contrataciones. Fuente DIPRES.

de egresos a instituciones. En 2015 la Tesorería logró recertificarse en los estándares de la norma de calidad ISO 9001:2008 cumpliendo requisitos para los sistemas de gestión de calidad en sus procesos productivos¹⁹.

I.1.2 Aspectos de Institucionalidad

a) La Unidad Responsable

La unidad responsable es la División de Operaciones y Calidad del Servicio. La unidad depende directamente del Tesorero. La gobernanza está constituida principalmente por la División de Operaciones y las oficinas regionales. La división de operaciones tiene 4 secciones:

- Egresos
- Administración de cuenta única tributaria
- Gestión y soporte
- Recaudación

b) Otras Unidad Relacionadas

Otra unidad organizacional relacionada es la División de Estudios y Desarrollo. Esta tiene secciones de Ingeniería de Procesos de Negocios, de Infraestructura TIC, y de Gestión TI, entre otras secciones. Además existe la Unidad de Gestión que depende directamente del Tesorero.

c) Relación con el Nivel Directivo de la Institución

Se constituyó una mesa de trabajo con representantes de las divisiones y otras áreas de las tesorerías. El objeto de la mesa, que existe desde el segundo semestre de 2015, es alinear los valores institucionales (credibilidad, responsabilidad y debido cuidado) con los valores enfocados en las personas (compromiso, respeto, integridad, superación y mejora continua, y colaboración). El centro de preocupación es focalizar los esfuerzos de la organización en los ejes fundamentales del plan estratégico: innovación de procesos, excelencia en los servicios y orientación a la ciudadanía²⁰.

d) Relación con el Ministerio

La Subsecretaría de Hacienda cumplió un rol importante por los requerimientos que ha significado la reforma tributaria. Se expresa que se requiere visión desde la subsecretaría, pero la Tesorería General es y se siente responsable de los diseños y conducción de estos.

e) Relación con otras Instituciones de Gobierno

¹⁹ Fuente Memoria Anual 2015

²⁰ Fuente Memoria Anual 2015

La Tesorería General participa de las iniciativas de Gobierno Digital y Chile Atiende (SEGPRES)²¹. No se restan a insertarse en otras plataformas del Estado, si invitan están. Paralelamente señalan que los desarrollos tecnológicos de los otros no están considerando la masividad de las transacciones de Tesorería. Además se mantienen relaciones con la DIPRES en relación a indicadores y PMG.

1.1.3 Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.

Señalan que un modelo en este campo desde el gobierno central debe respetar las especificidades organizacionales. Consideran que una primera etapa debería ser de instalación en los organismos de sus modelos e instrumentos, y poner los conocimientos y aprendizajes de cada uno al servicio del resto y compartir mejores prácticas. Lo primero es madurar en los conocimientos y después se puede pensar en la función de coordinación. Además se señala que requiere que se ubique en un lugar que tenga poder. Al respecto ejemplifican con el caso de la DNSC “...que se puso en el Ministerio de Hacienda y se está avanzando....”.

1.1.4 Principales Conclusiones

- El proyecto en implementación (ampliación, renovación) tiene por objeto producir un cambio importante en el funcionamiento de la Tesorería, con preocupación central en la calidad de los servicios para más de 9 millones de personas.
- El modelo tiene un fuerte contenido tecnológico, acompañado de gestión del cambio. Además, a futuro enfrentarán mayores exigencias.
- El proyecto se conduce desde la propia institución, la Tesorería. Con un fuerte liderazgo de la dirección.
- Internamente, se han asignados con claridad funciones en unidades organizacionales que constituyen una base institucional suficiente para desarrollar y conducir el modelo. Además se han creado espacios de coordinación, regulares, a nivel de la dirección que incluye a actores institucionales relevantes.
- Se produce una normal relación con organismos del centro (Subsecretaría de Hacienda, DIPRES), en base a instrumentos o mecanismos de responsabilidad de estas últimas instituciones, y respecto de requerimientos de la reforma tributaria.
- La organización tiene disposición y capacidad institucional para relacionarse con otros organismos relacionados con sistemas de atención –Chile atiende, etc.- en aras del objetivo de mejorar la calidad de los servicios.

²¹ También se señala Institución Digitalizada y Escritorio Atiende

- El director manifiesta acuerdo con un espacio de desarrollo de los temas de calidad de servicios y satisfacción de usuarios, pero prioriza los desarrollos en las propias instituciones como primera etapa, con interacciones para compartir aprendizajes.

1.2 Fondo Nacional de Salud (FONASA) ²²

1.2.1 Aspectos Generales

El FONASA es el seguro público. Como tal es responsable de financiar prestaciones médicas (modalidad institucional y libre elección) y pecuniaria (subsidio incapacidad laboral y préstamos).

La institución ha definido su misión y objetivos estratégicos. Entre estos contempla acercarse a los ciudadanos. Se han definido diferentes componentes en relación a este objetivo: introducción de instrumentos de digitalización (se señala FONASA tipo banco), y ordenar la gestión institucional para que esto ocurra con acciones de gestión del cambio.

Se está instalando un modelo de gestión para FONASA, que entre otras cosas tiene como objetivo cambiar la imagen de oficina de venta de bonos a FONASA como seguro público centrado en la gente: FONASA MÁS CERCA. La idea es que los beneficiarios se atiendan menos en las sucursales recurriendo a medios tecnológicos modernos avanzando hacia una sucursal virtual. Los desarrollos se están efectuando con el impulso y conducción de la propia organización, FONASA.

Actualmente FONASA cubre a una población de más de 13 millones de beneficiarios a lo largo todo el país. Dispone de 491 puntos de atención: Los principales son las sucursales e Instituto de Previsión Social (IPS) - Chile atiende. A continuación las cajas de Compensación (CCAF), municipios, entidades delegadas, oficinas de bienestar y Centros de Salud Familiar (CESFAM)²³.

Existe un proceso bien estructurado de gestión del cambio y tecnológico, este último como acelerador del cambio. Para esto se incorpora distintos conceptos e instrumentos, entre los que destacan:

- Entidades delegadas que, a través de convenios con instituciones públicas y privadas, tienen la responsabilidad de la venta de bonos. La idea es utilizar los espacios existentes de alta afluencia de público, ejemplos: clínicas, metro, correos, Banco Estado.
- La auto atención en sucursales, utilizando máquinas, acompañado de personal de apoyo.

²² En base a Entrevista a Directora Janet Vega y Jefe Departamento de Gestión Territorial Hernán Iribarren el 21 de octubre de 2016; Cuenta Pública 2016; Planillas de indicadores PMG, metas Convenios de Desempeño Colectivo (CDC)-Metas de Eficiencia de Gestión (MEG), indicadores KPI.

²³ FONASA (2015). Cuenta Pública. Abril de 2016.

- Canales de atención para facilitar acceso a productos, utilizando redes sociales; twitter, facebook, web. Por ejemplo solicitar certificados por web, comprar bonos por web, etc.
- Call center

El proyecto informático es importante, tiene front de cara a los beneficiarios y gestión del seguro (determinación de ingresos y gastos de cada beneficiario, recaudación de cotización, transferencia de recursos per cápita, etc.). El proyecto informático implica reconstruir FONASA en diferentes materias. Todo esto ha requerido reconvertir al personal.

Respecto del sistema informático, antes se dependía de los proveedores, ahora es un sistema creado y ajustado a las necesidades del FONASA con administración interna a la institución. Esto también ha requerido de más personal y nuevas competencias. Se está trabajando en todo esto.

Se tienen métricas de cada canal. El sistema genera indicadores para uso interno y externo. Indicadores PMG específicos y transversales, metas Convenios de Desempeño Colectivo (CDC)-Metas de Eficiencia de Gestión (MEG), indicadores KPI. Estos tienen tiempos de respuesta, satisfacción, etc.

Además, se ha incorporado el instrumento de las consultas ciudadanas, como instancias que pretenden incorporar la opinión de la ciudadanía respecto de una determinada política, plan, programa o proyecto gubernamental²⁴.

Por otra parte FONASA ha efectuado estudios de satisfacción entre los años 2010-2014, estudios de calidad de servicios en sucursales en 2011 y 2012 y ha participado en estudios de modelo de marcas²⁵. Los estudios se han realizado por firmas externas y son públicos.

Finalmente, en el marco del PMG, FONASA ha experimentado procesos de certificación ISO. Entre los años 2006-2010 certificó 7 sistemas de gestión²⁶, entre ellos el sistema de atención ciudadana, y a partir del año 2009 incorporó la certificación de los productos estratégicos: fiscalización y control de Prestaciones, modalidad libre elección, plan nacional de afiliación, entrega de información del Régimen General de Garantías en Salud²⁷.

1.2.2 Aspectos de Institucionalidad

²⁴ De acuerdo a lo señalado en sitio web las consultas pueden realizarse en cualquier momento del ciclo de la política pública, y; además pueden ser definidas por el servicios públicos (de oficio) o por los ciudadanos (a petición de parte). La forma cómo se implementa está definida en las normas de participación ciudadana.

²⁵ Ver sitio web

²⁶ Planificación y control de gestión, auditoría interna, capacitación, evaluación del desempeño, sistema de atención ciudadana, compras y contrataciones, e higiene y seguridad.

²⁷ Fuente DIPRES

a) Unidad Responsable

La unidad responsable de los sistemas e instrumento de atención a usuarios es el Departamento de Gestión Territorial, que depende directamente de la Dirección. Este departamento es quien tiene la relación con los usuarios y es el responsable de la instalación del modelo de atención. El departamento tiene 4 sub-departamentos: sucursales, gestión del beneficiario, control de calidad y canales de atención. El departamento tiene expresión regional, en 4 zonales y 102 sucursales.

La unidad de transparencia depende de este departamento, específicamente del sub-departamento Gestión Atención de Usuarios y Canales Virtuales. Las OIRS para el FONASA son todas las sucursales.

El Departamento de Gestión Territorial se relaciona con la Unidad de Control de Gestión del FONASA, que también depende de la Dirección, específicamente por las metas que le corresponden al departamento.

En el departamento trabajan alrededor de 600 personas, 120 de ellos en la oficina central.

b) Relación con el Nivel Directivo de la Institución

Respecto de la relación con la autoridad al interior de la institución, la Dirección, se tiene reuniones de comité ejecutivo mensualmente, de planificación y seguimiento cada tres meses, y evaluación anual. Aquí se presenta la información de indicadores.

c) Relación con el Ministerio

El Departamento de Gestión Territorial del FONASA se relaciona permanentemente con la unidad de transparencia y de solicitudes ciudadanas del MINSAL. La unidad de Control de Gestión que depende directamente de la Directora, se reúne con su homóloga del MINSAL. Además la Directora del FONASA mantiene relaciones con la ministra y Subsecretarios. No obstante lo anterior, algunos aspectos técnicos que se requieren del ministerio, especialmente de la Subsecretaría de Redes, no han tenido la respuesta oportuna, lo que ha requerido asumirlos como responsabilidades propias para poder avanzar.

d) Relación con Instituciones del Gobierno Central

El FONASA relacionan con DIPRES, para efectos del presupuesto e instrumentos de gestión (presentación de indicadores, PMG), Específicamente, esta relación se efectúa a través de la Unidad de Control de Gestión del FONASA. También se relaciona con SEGPRES respecto de Agenda Digital y Chile

Atiende, y con CORFO para efectos de proyectos específicos (Salud más Desarrollo)²⁸. Estas relaciones surgen como resultado de procesos de trabajo instalados desde esas instituciones centrales.

e) Relación con otras Instituciones Relacionadas

Existen relaciones con IPS que están con un proyecto similar, para efectos de transferencia de aprendizajes; con Registro Civil para efectos del Proyecto de Huella Digital, y con PREVIRED para efectos de pago de cotizaciones. Además están las relaciones con las instituciones públicas y privadas con quienes tiene convenios respecto de venta de bonos. Estas relaciones surgen de acciones desde el propio FONASA, y se han desarrollado sin dificultad.

Además se han desarrollado relaciones con instancias no gubernamentales, técnicas, para apoyo en gestión del cambio (Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile).

1.2.3 Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.

Respecto de un modelo institucional se señala la disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes.

1.2.4 Lecciones y Aprendizajes

- Las cosas se pueden hacer
- En gestión del cambio el concepto de acelerador tecnológico ha sido clave.

²⁸ Serie de proyectos e iniciativas para apoyar la incorporación y desarrollo de las TIC en salud y la innovación en esta industria. Espera contribuir a mejorar la calidad de vida de los pacientes, la eficiencia en el uso de los recursos del sector e impulsar el desarrollo de la industria proveedora local. Los proyectos e iniciativas se articulan en torno a una estrategia compuesta por 5 pilares:

- ✓ Incorporación de estándares – Interoperabilidad: Se busca avanzar hacia la creación de un sistema que permita contar con los estándares definidos y un centro que pueda certificar su cumplimiento
- ✓ Fomento a la innovación y emprendimiento: Se propone avanzar en la creación de campos de prueba para las tecnologías, aceleradoras corporativas, proyectos que apliquen y repliquen interoperabilidad, etc.
- ✓ Creación y fortalecimiento de capital humano para el sector: Centrado en tecnologías y procesos clínicos, así como también con directivos capaces de llevar adelante estos proyectos.
- ✓ Posicionamiento de la industria nacional como referente en la región: es necesario fortalecer redes internacionales y mostrar a Chile como referente regional en estas tecnologías.
- ✓ Fortalecimiento de la coordinación y dirección – Institucionalidad de largo plazo: Se requiere proyectarse mucho más allá de los 5 o 10 años. Es por eso que se propone avanzar en la creación de una institucionalidad independiente que pueda cumplir ese rol.

- Los resultados son de mediano plazo, pero si hay efectos internos positivos
- La coordinación al interior del sector (MINSAL) ha sido la principal insuficiencia porque el proyecto tecnológico requiere de coordinación con el MINSAL.

1.2.5 Principales Conclusiones

- El proyecto en implementación tiene por objeto producir un cambio importante en el funcionamiento del seguro público, con preocupación central en la calidad de los servicios para más de 13 millones de personas.
- El modelo tiene un fuerte contenido tecnológico, el que es aprovechado como generador de cambio.
- El proyecto surge y se conduce desde la propia institución, el FONASA. Con un fuerte liderazgo de la directora.
- La institución ha experimentado procesos de certificación ISO en el marco del PMG, incluida la certificación de productos.
- La institución ha realizado de estudios de satisfacción y de calidad de servicios en sucursales desde el año 2010, a través de externalización de servicios.
- Internamente, se han asignados con claridad funciones en unidades organizacionales que constituyen una base institucional suficiente para instalar y conducir el nuevo modelo. Además se han creado espacios de coordinación, regulares, a nivel de la dirección.
- Se produce una normal relación con organismos del centro (SEGPRES, DIPRES), en base a instrumentos o mecanismos de responsabilidad de éstos últimas instituciones.
- Mantiene buenas relaciones con la Subsecretaría de Salud, no obstante también enfrentan obstáculos al desarrollo de las líneas de acción definidas, y ésta no cumple un rol de dirección ni liderazgo.
- La organización tiene disposición y capacidad institucional para relacionarse con otros organismos relacionados con sus asuntos -IPS, Servicio civil, CORFO etc.- en aras del objetivo de mejorar la calidad de los servicios.
- Dicha capacidad institucional, en particular en su relación con IPS incluye intercambios de aprendizajes.

- La organización tiene disposición y capacidad institucional para relacionarse con organismos no gubernamentales (universidades y firmas consultoras), tras el objetivo de mejorar la calidad de los servicios.
- Respecto de un modelo institucional se señala la disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes.

1.3. Servicio de Impuestos Internos²⁹

Aspectos generales

- Hace muchos años existe una encuesta de medición de la calidad de servicio que servía como indicador para validar el pago de un bono por desempeño a los funcionarios. A partir de 2017 se eliminará la vinculación del pago del bono con los resultados de la encuesta de medición de la satisfacción usuaria.
- Con la reciente reforma tributaria se creó la Subdirección de Asistencia al Contribuyente con el propósito de apoyar al contribuyente a cumplir sus deberes frente al servicio. Esta subdirección tiene la responsabilidad por las plataformas de atención estandarizadas; aún hay un 40% de contribuyentes que ocupan el servicio de timbraje de boletas y facturas de manera presencial.
- El proceso de fiscalización a los contribuyentes de carácter presencial no está estandarizado, se base en relación asimétrica de información con los fiscalizados y eventualmente puede ser fuente de abuso y corrupción. Los contribuyentes se quejan de que hay distintos criterios y resoluciones para un mismo problema. Hay 60.000 fiscalizaciones presenciales al año, y este grupo de contribuyentes representa el 4% del total de contribuyentes.
- El mejoramiento de este servicio al contribuyente es la preocupación fundamental en esta área de atención al contribuyente. En esta materia sería muy bienvenido el conocimiento de otras experiencias. Hay muchos servicios de Fiscalización que comparten la misma problemáticas. La tarea inmediata es generar un protocolo para la atención.
- Recientemente se incorporó como indicador de satisfacción el número de veces que el contribuyente debe ir al SII.
- El funcionamiento de la plataforma web hay muy buenos indicadores de cumplimiento y satisfacción
- El Servicio pone un fuerte énfasis en la ejecución de actividades de capacitación interna; existe una Escuela de Capacitación interna; los mejores evaluados se transforman en capacitadores; igualmente las personas que fueron Directores Regionales
- Hay buena disposición para relacionarse con una institucionalidad que desde el Estado apoyó el mejoramiento de la gestión y satisfacción usuaria.

1.2.2 Aspectos de Institucionalidad

²⁹ En base a la entrevista de Fernando Barraza Director Nacional del SII. 1-11-2016

a) Unidad Responsable

La unidad responsable es la Subdirección de Atención al contribuyente

b) Relación de la Unidad Responsable con otras Unidades del Ministerio

La Subdirección es de reciente creación. Participa en proyecto coordinado por el Ministerio de Hacienda para conectar las bases de datos del SII con el Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería General de la República

c) Relación con el Ministerio u Otras Instancias de Autoridad Superior

Relaciones con el Ministerio para la participación en el proyecto de conexión de bases de datos con SII con el Servicio Nacional de Aduanas y la Tesorería General de la República

d) Relación con Instituciones del Gobierno Central

El SII se relaciona con DIPRES, para efectos del presupuesto e instrumentos de gestión (presentación de indicadores, PMG). También se relaciona con SEGPRES respecto de Agenda Digital

e) Relación con otras Instituciones Relacionadas

f) Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.

Respecto de un modelo institucional se señala la disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes, especialmente con la Instituciones Fiscalizadores de Chile que tiene una problemática similar en relación a la atención de los fiscalizados.

2. Organismos de Provisión Directa con Niveles Bajos de Desarrollo

2.1 Sistema Intersectorial de Protección Social de la Subsecretaría de Asuntos Sociales. Ministerio de Desarrollo Social (MDS)³⁰

2.1.1 Aspectos Generales

La División de Promoción y Protección Social está implementando programas de protección social establecidos por ley: Chile Crece Contigo³¹ y Seguridad y Oportunidad³². Los programas se ordenan en

³⁰ En base a entrevista a asesora de División de Promoción y Protección Social: Claudia Nuñez y web institucional.

subsistemas que corresponden a los productos que se entregan, lo que ocurre a través de otras instituciones públicas que actúan como ejecutores y con las que se establecen convenios (salud, educación, SENAMA, Servicio de Registro Civil, FOSIS, etc.). Algunas de estas instituciones operan a través de los municipios.

Los beneficiarios son diversos; Familias, mujeres, menores, etc. En el caso de Chile Crece Contigo, a través de sus 19 subsistemas cubre a más de 2, 3 millones de beneficiarios, mientras que en caso de Seguridades y Oportunidades sus 4 subsistemas cubren a más de 60 mil personas³³.

Los programas definen una estrategia que se ordena en una etapa de diagnóstico (de necesidades de los beneficiarios), seguimiento y evaluación.

Los servicios y prestaciones están asociados a la estrategia de cada programa. Las prestaciones específicas surgen de las necesidades de las familias que identifica el programa en su etapa de diagnóstico, y que están dentro de aquellas que la estrategia ha definido cubrir.

La fase denominada evaluación se realiza al término de la intervención, y consiste en una entrevista a cada familia beneficiaria en el momento del cierre de la intervención. La entrevista la hace el facilitador responsable de la familia dando origen a un reporte. No es una encuesta de satisfacción. El reporte se ingresa al sistema y se utiliza para analizar y decidir mejoras. La fase de seguimiento es más administrativa (recursos y formas).

Los programas no contemplan la realización de encuestas de satisfacción. Hacerlas o no es decisión de cada institución responsable de ejecutar las prestaciones específicas. Por ejemplo el FOSIS hace encuesta de satisfacción y la información la envía a la División.

Actualmente hay brechas en relación a colocar al usuario como foco, esto por problemas de gestión. En particular por los procesos administrativos relacionados con la entrega de beneficios. Los canales de entrega no están desarrollados para identificar trabas que afectan la oportunidad, relevancia y calidad de la entrega de las prestaciones. Los canales pasan por varias instituciones y eso no está alineado para poner en el centro al usuario. Lo anterior tiene como consecuencia que no se sabe cómo están ocurriendo las cosas, por ejemplo porque una familia no recibió una atención, porque no quiso, porque

³¹ El ingreso de los niños y niñas a Chile Crece Contigo se produce en el primer control de gestación en el sistema público de salud. Luego son acompañados y apoyados durante su desarrollo hasta que ingresan al sistema escolar. Además tienen garantía de acceso a ayudas técnicas, salas cuna y jardines infantiles. Por otra parte, se establece un acceso preferente de las familias a toda la red de servicios y prestaciones sociales del Estado.

³² Los beneficiarios acceden, en primera instancia, al Acompañamiento Psicosocial, que consiste en el apoyo permanente de un profesional que trabaja con la familia y/o persona durante su proceso. Además los participantes pueden acceder a un Acompañamiento Socio-laboral, también con el apoyo de un profesional que trabajará el fomento de capacidades y oportunidades laborales.

Los participantes tienen garantizado el acceso a un aporte económico, por medio de la entrega de un bono y transferencias monetarias que complementen los ingresos con los que ya cuenta la persona y/o el grupo familiar. También se garantiza el acceso a servicios y prestaciones sociales, para apoyar a las personas de acuerdo a su condición y necesidades específicas.

³³ Fuente MDS

no estaba disponible, etc. No existe este nivel de detalle del proceso de atención. Esa trazabilidad es importante, pero requiere adecuar los procesos. El diseño de los canales no contempla una adecuada plataforma para registros oportunos que esté visible para los ejecutores directos y MDS.

Finalmente cabe señalar que el Ministerio ha tenido experiencia en procesos de certificación ISO en el marco del PMG, pero estos se centraron sólo en sistemas de gestión no cubriendo productos³⁴.

2.1.2 Aspectos de Institucionalidad

g) Unidad Responsable

La unidad responsable es el Departamento de Coordinación de Programas de la División de Promoción y Protección Social. La División depende de la Subsecretaría de Servicios Sociales. Aquí se analizan los reportes de evaluación y se preparan informes para las autoridades superiores y para el Comité del Programa.

h) Relación de la Unidad Responsable con otras Unidades del Ministerio

La División se relaciona con el Departamento de Control de Gestión (que depende de la autoridad superior) en relación a indicadores y metas en el marco del presupuesto anual, e indicadores y metas asociadas a los PMG y CDC (Convenio de desempeño Colectivo).

Además la División se relaciona con unidades de la Subsecretaría de Evaluación Social. La División de Políticas Social es la responsable de realizar el seguimiento de los programas en la plataforma como parte de las funciones de seguimiento y monitoreo. Esta División define cronograma de apertura y cierre de la plataforma; así como su uso. El soporte técnico lo entrega la División de Información Social, responsable de administrar las bases de datos. Ambas Divisiones son parte de la Subsecretaría de Evaluación Social.

c) Relación con el Ministerio u Otras Instancias de Autoridad Superior

Para efectos de estos programas el MDS funciona con un Comité de Ministros conformado por los ministros de sectores sociales, que además debe informar al Congreso. Este Comité tiene un Comité Técnico que está conformado por asesores de los ministros de sectores sociales. En este comité se presenta la información de evaluación disponible. El Comité puede adoptar definiciones de política pública. El Departamento de Coordinación de Programas es central para preparar estos informes, los que se alimentan de la evaluación.

³⁴ Además esto fue discontinuado con la transformación del Ministerio de Planificación en Ministerio de Desarrollo Social.

Además, existen distintos momentos durante el año en los cuales el Subsecretario y el Ministro toman conocimiento de los avances de los programas. Los principales son:

- Al inicio del año fiscal se definen los énfasis programáticos.
- En la preparación del presupuesto se realizan mesas técnicas entre la División y el Subsecretario cuyos resultados son presentados al Ministro. .

d) Relación con Instituciones del Gobierno Central

El Comité, a través de la Subsecretaría de Servicios Sociales, informa a DIPRES de la oferta preferente para efectos del presupuesto y se incluyen glosas que apuntan a resolver problemas que se identifican a partir de los reportes de evaluación. Además, el Departamento de Control de Gestión, dependiente del Subsecretario de Servicios Sociales, es quien se relaciona con la DIPRES respecto de indicadores y/o PMG. Actualmente la SEGPRES no es relevante para el desarrollo de los programas. Se señala que antes, cuando se definían metas presidenciales sí cumplía un rol.

e) Relación con otras Instituciones Relacionadas

Existen relaciones con las instituciones públicas con quienes tiene convenios para la entrega de prestaciones, los ejecutores: FOSIS, SENAMA, MINSAL, etc. Además se han tenido relaciones con instancias no gubernamentales, técnicas, para apoyo técnico, principalmente evaluaciones de diferentes alcances.

2.1.3 Lecciones

Se Señala que se necesita fortalecer la inter-institucionalidad para que los procesos de los programas funciones centrados en la atención a los beneficiarios.

2.1.4 Opinión Respecto de un Modelo Institucional para el Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado.

Respecto de un modelo institucional se señala que una instancia preocupada de la calidad puede ser como la Agencia de la Calidad de la Educación. También se señala que existe disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes

2.1.5 Principales Conclusiones

- No existe un proyecto estructurado orientado a la atención y satisfacción de los beneficiarios. Existe una plataforma que registra información del proceso de entrega de servicios, pero ésta es insuficiente y no cumple con el objetivo de centrar la preocupación en la calidad de la atención a los miles de beneficiarios que atiende.
- No se observa una clara conducción técnica y liderazgo en el tema por parte de la Subsecretaría responsable. Esta no cumple un rol de dirección en este campo.
- La institución ha experimentado procesos de certificación ISO en el marco del PMG en los años 2009-2010, pero esta no avanzó hacia la certificación de productos.
- Internamente, se han asignado funciones en unidades organizacionales que constituyen una base institucional suficiente para instalar y conducir un nuevo modelo de atención. Además se han creado espacios de coordinación, regulares, al interior de la institución. El déficit está en la ausencia de un modelo eficaz.
- No obstante que existe la obligación de reportar a un Comité de Ministros, esto no ha sido garantía de la instalación de formas eficaces de garantizar calidad de atención y satisfacción de los beneficiarios.
- Se produce una normal relación con organismos del centro, especialmente con DIPRES, en base a instrumentos o mecanismos de responsabilidad de ésta última institución. No mantiene relaciones significativas con SEGPRES en temas de gestión.
- La organización tiene disposición para relacionarse con otros organismos relacionados con sus asuntos -IPS, MINSAL, etc.- pero su autoridad es débil en relación con garantizar calidad de las atenciones. Lo anterior es aún más grave si se considera que los procesos de entrega de las prestaciones involucran a número importante de procesos e instituciones diferentes al MDS.
- La institución está consciente de la debilidad anterior, y demanda capacidades técnicas e institucionales. Además declara disposición al intercambio de experiencias y aprendizajes.

2.2 Servicio Nacional del Adulto Mayor (pendiente)

3. Organismos con Productos Institucionales Indirectos y/o con Roles de Coordinación de sus Organismos Dependientes

3.1. Subsecretaría de Hacienda³⁵

³⁵ En base a entrevista a Subsecretario Alejandro Mico, el 18 de octubre de 2016.

Se señala que importa disponer de mediciones que sirvan de alarmas oportunas, ejemplo tiempos de resolución de reclamos. También importa tener información de cuánto entienden o conocen los usuarios respecto de sus deberes y derechos.

Como Subsecretario se reúne una vez al mes con los directores de los Servicios Públicos dependientes del Ministerio de Hacienda, para tratar temas de gestión. En especial la revisión de líneas transversales de mejora como Chile Compra, tecnologías, presupuestos etc. En la Subsecretaría existe un equipo de 4 personas que coordinan y hacen seguimiento a estos temas. Este equipo se relaciona con los Servicios Públicos dependientes, a través de actores diversos en cada uno, encargados o relacionados con los diferentes temas.

Específicamente en materia de usuarios señala que no se ha hecho mucho. SII tiene encuestas de usuario y se revisan sus resultados. Además, la reforma creó una nueva subdirección, *Subdirección de Asistencia al Contribuyente*, para facilitar la relación con los usuarios y equilibrar la institución en relación con la fiscalización. Tesorería también debe tener algo en relación a usuarios.

Agrega que se está trabajando en el tema de la interconexión de bases de datos entre los Servicios: SII, Aduanas y Tesorería. También se está iniciando una relación con SEGPRES en relación con la agenda digital.

Respecto de los temas de los Servicios del ministerio no conoce reporte de Chile Atiende, si algo existe no es materia de revisión por su parte.

Agrega que los temas de transparencia deberían ayudar a que los organismos se interesen y preocupen por el tema de usuarios. Por ejemplo, se podría pensar en que el Consejo de la Transparencia informe también sobre indicadores de la atención a usuarios; es decir, hacer Transparencia activa. Se debe genera demanda desde estos, en caso contrario es difícil avanzar.

Cree que no es bueno un nuevo organismo, que no ayudaría y que puede sólo agregar burocracia. Agrega que es difícil que los organismos hagan algo que se defina desde fuera. Se necesita *señority*. En ese sentido la experiencia del CAI es desfavorable. Señala que una nueva instancia debe ser algo liviano, que apoye una vez que exista demanda.

3.2.Subsecretaría de Educación³⁶

1. Consideraciones generales

- Una condición básica para mejorar el servicio al usuario es la modernización del Estado

³⁶ En base a entrevista a la Subsecretaría de Educación Valentina Quiroga.

- Se requieren estructuras más modernas para las Reformas que hoy que se realizan en el Estado
- En Mineduc se ha hecho una revisión interna para enfrentar lo anterior en ciertas áreas
- Dada la restricción anterior hay espacio para hacer gestión más eficiente. En el Ministerio se realizó un proceso para identificar áreas clave para modernizar sus procesos: el sistema de pago de subvenciones (25% del gasto público es educación y las subvenciones son el 60%); y la gestión del sistema infraestructura que es también otra área de alto impacto pero con baja ejecución.
- En muchos casos no se requiere nueva institucionalidad.

2. Relación del Mineduc con usuarios.

- 6 millones usuarios en distintas plataformas
- Web con Ayuda Mineduc; call center (5.5 millones de tramites); Centro de Estudios del Ministerio
- Hay distintos tipo de usuarios
- Hay una gran cantidad de información detallada sobre los usuarios, pero no hay reportes de satisfacción de la atención.
- El foco en la orientación al usuario no está incorporada integralmente en el sistema público; se necesita trabajar a través de los ámbitos transversales tales como recursos humanos; pero en este ámbito no hay una política general del estado y hay carencia de gestores públicos.

Se parte de la premisa que para poder medir resultados a nivel de satisfacción usuaria es necesario hacer un esfuerzo de modernización de los procesos internos, a fin de hay que orientar los procesos a resultados; eso es lo determinante

3. Pero no basta con lo que se haga al interior del Ministerio en modernización de la gestión de ciertos procesos clave; es condición fundamental que también se cuente con el apoyo de ciertas áreas del Estado que son fundamentales para la modernización, como son la Contraloría y la DIPRES que deben eficientar la gestión presupuestaria y contar con personal que conozca más en profundidad los sectores evaluados; estas instituciones requieren también una modernización de ciertas para apoyar y facilitar de mejor manera la ejecución de los programas ministeriales.

3. Subsecretaría General de Gobierno. **Pendiente**

4. Comisión Defensora Ciudadana (CDC)³⁷

La CDC fue creada en agosto de 2016 como tal, pero es continuadora legal de las funciones y tareas que han cumplido anteriores comisiones defensoras desde el año 2001. La CDC tiene la misión velar por la protección de los derechos y deberes de las personas en su relación con los servicios públicos

³⁷ En base a entrevista con Roberto Amaro, Secretario Ejecutivo de la CDC.

dependientes de la Administración Central del Estado; promover y diseñar políticas públicas que eleven el estándar de la atención ciudadana; y coordinar a las OIRS o espacios de atención ciudadana de los 344 servicios de gobierno a lo largo del país. Es en el cumplimiento de esta misión que la CDC recibe consultas y reclamos de segunda instancia, generando un espacio de intermediación entre el servicio requerido y las personas, y actúa luego de que la persona ya haya realizado un reclamo o solicitud formal ante la Oficina de Informaciones, Sugerencias y Reclamos (OIRS) ante el respectivo servicio y no ha recibido respuesta o bien ésta ha sido infundada.

La Comisión no puede actuar en conflictos con organismos autónomos ni en casos que estén en cualquier etapa de un proceso judicial.

Objetivos de la Comisión:

- Observar y estudiar la actividad que desarrollan los órganos de la Administración del Estado frente a las personas, informando al Ministerio Secretaría General de la Presidencia trimestralmente de su quehacer a través de un informe;
- b) Formular sugerencias, recomendaciones y/o informes al Ministro Secretario General de la Presidencia, para que éste las dirija a los jefes y jefas superiores de los órganos de la Administración del Estado, para la adopción de medidas que corrijan o eviten acciones que afecten la regularidad, continuidad e igualdad en la satisfacción de las necesidades públicas a su cargo;
- c) Servir de instancia de apoyo y asesoría, ante los jefes y jefas superiores de los órganos de la Administración del Estado, en aquellos casos en que los usuarios manifiesten a la Comisión que la atención y prestación de servicios realizada por tales órganos ha sido otorgada en términos deficitarios;
- d) Servir de instancia de coordinación de las oficinas de información y reclamos de los órganos y organismos de la Administración Central del Estado;
- e) Proponer, sugerir o recomendar al Ministerio Secretaría General de la Presidencia la adopción de medidas administrativas o legales que favorezcan el respeto y resguardo de los derechos de las personas ante la Administración del Estado; y
- f) Desarrollar otras actividades de asesoría directamente relacionadas con el objetivo específico de esta Comisión y que sean necesarias para el adecuado cumplimiento de sus funciones.
- Los resultados de su labor en materia de defensa de los derechos ciudadanos se contienen en un Informe Trimestral. En este Informe se pueden encontrar datos generales de los casos llevados adelante por la CDC, algunos de ellos segregados por caracterización de los ocurrentes. También se informa sobre casos resueltos de manera exitosa y algunos de éstos se despliegan para mostrar la disquisición legal y normativa que realizan los miembros del equipo jurídico a la hora de intermediar en una petición.
- La Comisión estará integrada por la/el Subsecretaria/o General de la Presidencia, quien la presidirá, y por las personas que ésta/e designe. Corresponderá a la/al Presidenta/e de la Comisión impulsar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus tareas. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá invitar a otros/as funcionarios/as de la Administración del Estado, así como a representantes de la sociedad civil, si así lo estimare conveniente, para su buen funcionamiento. La CDC fue creada mediante decreto número 15 de 2016, con el propósito principal de ser la Coordinadora

Nacional de las OIRS. Las OIRS fueron creadas en el marco de la Ley 19.880 Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado de 2003.

- La CDC actúa con “segunda instancia” en el proceso de reclamo de los ciudadanos frente al Estado
- Además de esta Comisión depende la nueva Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana.
- Realizaron recientemente un diagnóstico de las OIRS.
- No hay datos sobre cuántos son los reclamos, que tipos de reclamos, cuantos ha sido resueltos, etc.
- Es claro que la atención ciudadana no es una prioridad en las jefaturas. Esto se muestra entre otros, en los recursos humanos y el nivel en el organigrama asignado a las OIRS en los servicios, y la ausencia o mínima expresión del tema en las cuentas públicas de las autoridades a todo nivel.
- No hay ahora una política gubernamental global sobre la atención y la satisfacción ciudadana con los servicios prestados por el Estados. La CDC tiene la tarea de preparar una propuesta de Instructivo Presidencial sobre la Atención Ciudadana para los Servicios públicos del Gobierno Central (344 servicios). Este instructivo definiría objetivos para la atención ciudadana, modelo OIRS común para cada servicio, estándares compartidos, entre otros.
- Plantean desarrollar una Plataforma Web para todas la OIRS de los servicios; esto permitirá conocer en cada momento la cantidad de reclamos y el estado de su tramitación. Sería una plataforma similar a la que hoy existe para la Ley de Transparencia y la Ley del Lobby, que funciona con un modelo web y un repositorio de datos central, pero que es opera descentralizadamente en cada servicio.

Sobre la institucionalidad pública para la atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el estado plantean los siguientes:

- Cualquier mecanismo institucional debería ser creado por ley; de otro modo no será efectivo, pues no tendrá atribuciones para regular estándares y procedimientos para todos los servicios.
- Es necesario modificar la ley 18.880 para incorporar la visión actual de la atención y satisfacción ciudadana
- Establecer sistema centralizado de registro de los contactos de los ciudadanos con los servicios públicos en todos los canales; para ello ampliar Chile Atiende a todos los servicios.
- Están muy interesados en conocer los avances de nuestro trabajo y dispuestos a tener nueva reunión para ampliar o profundizar los temas.

II. Experiencias de Diseños Institucionales para la Aplicación de Mecanismos de Gestión en el Gobierno Central. Programas de Mejoramiento de Gestión y Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos

1. Principales Aspectos de Institucionalidad Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)³⁸

1.1. Aspectos Generales

Los Programas de Mejoramiento de Gestión son un instrumento o mecanismo a través del cual se otorga un incremento de remuneraciones a los funcionarios públicos, según cumplimiento de objetivos de gestión, anuales, de cada organismo público del Gobierno Central. El instrumento contempla un Programa Marco que incluye el conjunto de áreas prioritarias comunes para todas las instituciones del sector público para efectos de establecer los objetivos.

A continuación se presenta los principales aspectos de institucionalidad a través de la que operan los PMG.

1.2 Normativa

En relación a su normativa, los Programas de Gestión se regulan por la ley 19.553 de 1993 y su reglamento. Aspectos principales a la institucionalidad se encuentran en la ley mientras que otros se han establecido en el reglamento, cuya última adecuación se efectuó en el año 2012 a través del Decreto Nº 334 del Ministerio de Hacienda. En este marco, cada año, un decreto del Ministerio de Hacienda fija los objetivos y otras materias relativas a la aplicación del año siguiente.

1.3. Institucionalidad: Actores y funciones

a) Comité Tri-ministerial. Integrado por los Ministros de Interior, de Hacienda y de la Secretaria General de la Presidencia según lo establecido en la ley³⁹.

Funciones:

- Aprobar anualmente el Programa Marco propuesto por el Comité técnico
- Aprobar anualmente, conjuntamente con el Ministro del ramo, los objetivos de gestión de los Programas de Mejoramiento de la Gestión sobre la base de las propuestas formuladas por los Servicios.
- Aprobar modificaciones a los objetivos de Gestión propuestos por el ministro del ramo, cuando durante el año se presenten causas externas que afecten el cumplimiento de objetivos de gestión.
- Evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de gestión

³⁸ En base a entrevista a Luna Israel, jefe de Departamento de Gestión Dirección de Presupuesto Ministerio de Hacienda; Decreto 334 (2012), Ministerio de Hacienda; Decreto 290 (2016), Ministerio de Hacienda. DIPRES (2016), Resultado Programas de Mejoramiento de la Gestión 2015, y otros documentos.

³⁹ En el caso de similar mecanismo establecido en la Ley N°20.224 de 2007 para las instituciones del Poder Judicial, de la Academia Judicial y la Corporación Administrativa del Poder Judicial - Metas de Eficiencia Institucional - se establece explícitamente que la Comisión estará conformada por un Ministro de la Corte Suprema, el Ministro de Justicia o el funcionario a quien éste designe, el Ministro de Hacienda o el funcionario a quien éste designe.

- Resolver las observaciones planteadas por el ministro del ramo respecto de la propuesta de evaluación de los PMG que efectúa la secretaria técnica

En la práctica el desempeño de las funciones recae en el Comité Técnico que se describe a continuación.

b) Comité técnico. Integrado por representantes del Ministro del Interior, de Hacienda y de la Secretaria General de la Presidencia. En particular, según se establece en el reglamento está integrado por el Subsecretario de Desarrollo Regional, el Subsecretario de la Secretaria General de la Presidencia y DIPRES

Funciones

Apoyar técnicamente a los ministros del Comité Tri-ministerial en los análisis y proposiciones respecto de la formulación seguimiento y evaluación de los PMG, o en cualquier otra materia relacionada con la aplicación del reglamento. Es decir, conducir, revisar, tomar decisiones y aprobar, previo a firmas de los integrantes del Comité de Ministros.

c) Equipo asesor. Se define en el acta de la primera sesión del año del Comité, en lo que se refiere a aspectos de funcionamiento para cada implementación del PMG. El equipo no está incluido en el reglamento, pero ha operado desde el año 2011.

Este equipo está conformado por representantes de las diferentes autoridades del Comité Técnico conformado por los Subsecretarios, y corresponde a profesionales tales como jefes de unidades, jefes de división o asesores directos, y reportan a cada una de sus autoridades. Además, se relacionan con la Secretaria Técnica respecto de aspectos técnicos y operativos que se acuerden y se consideren relevantes a cada uno.

d) Secretaria Técnica. Corresponde a la Dirección de Presupuestos, en particular al Departamento de Gestión de la División de Control de Gestión.

Funciones

Apoyar, coordinar y supervisar todas las actividades que demande la aplicación del PMG. En particular:

- Apoyar al comité técnico preparando la propuesta preliminar de PMG y evaluación preliminar de cumplimiento de objetivos
- Informar a los Servicios Públicos y otros actores
- Efectuar contrataciones de expertos y financiarlas a través del presupuesto de la Dirección.
- Proveer la infraestructura y el apoyo administrativo necesario para que el comité técnico desempeñe sus funciones

e) Expertos Áreas prioritarias: Agentes externos o internos a la administración

Funciones:

Asesorar o entregar apoyo técnico en el proceso de formulación, ejecución, propuesta de evaluación de los PMG a cualquiera de las 3 instancias definidas.

f) Red de Expertos: Agentes internos a la administración, provenientes de instituciones públicas a cargo de áreas estratégicas y sistemas del Programa Marco, de acuerdo con el ejercicio de potestades propias que a cada uno de ellos compete.

Funciones

Asesorar o entregar apoyo técnico en el proceso de formulación, ejecución, propuesta de evaluación de los PMG a cualquiera de las 3 instancias definidas.

1.4. Principales Conclusiones

La institucionalidad revisada presenta las siguientes características consideradas de interés.

- No se constituye en un organismo público, sino que está conformada por diferentes instancias de trabajo y de coordinación de organismos públicos de la administración del Gobierno Central.
- Participan en roles principales de conducción, coordinación y toma de decisiones autoridades superiores de organismos del Centro de Gobierno: Principalmente Ministerios de Hacienda (DIPRES) y SEGPRES. El Comité Interministerial.
- Esta estructura superior está establecida en la ley que creó el instrumento, y en ese marco un reglamento establece funciones para los Subsecretarios de SEGPRES y Ministerio del Interior, y Director de DIPRES. El Comité Técnico.
- Participan en roles principales de coordinación, facilitación, y apoyo técnico y operativo al Comité Técnico un Equipo Asesor. Este está integrado por profesionales de cada uno de organismos que conforma el Comité Técnico (principalmente Ministerios de Hacienda (DIPRES) y SEGPRES), y ha sido establecido a través de medios administrativo.
- La participación de la DIPRES a través de la División de Control de Gestión, que es parte de la institucionalidad permanente de la Dirección, le ha otorgado estabilidad al modelo de gobierno del instrumento. Esta funciona como Secretaria Ejecutiva según reglamento.
- Las funciones que se desempeñan a través de la institucionalidad son variadas, incluyendo aspectos de diseños técnicos y operativos, implementación, evaluación, apoyo a Servicios Público, gestión de información, reporte de información, y compra de servicios de asistencia técnica.
- Participan otros actores: Servicios Públicos involucrados o interesados (stakeholders) y actores externos a la administración.

- El instrumento de gestión tiene un amplio alcance, cubriendo al conjunto de Servicios Público del Gobierno Central (más 150 servicios).

2. Evaluación Programas Gubernamentales ⁴⁰

2.1. Aspectos Generales

Los instrumentos de evaluación de programas y organizaciones coordinados por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) iniciaron su implementación con la evaluación ex post de programas en el año 1997, incorporándose líneas metodológicas adicionales posteriormente. Actualmente, a casi 20 años de existencia, se han efectuado más de 500 evaluaciones aplicando diferentes metodologías⁴¹. Actualmente el Programa realiza alrededor de 37 evaluaciones al año, aplicando diferentes metodologías

2.2 Normativa

La obligación de realizar evaluaciones se incorporó como una responsabilidad del Ministerio de Hacienda en la Ley de Administración Financiera del Estado en el año 2003, y un reglamento regula su operación⁴². Cabe destacar que el Programa operó 7 años sin un marco legal, utilizando instrumentos administrativos: Protocolo de Acuerdo entre la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso y el Ministro de Hacienda, Oficios del Ministro de Hacienda a ministerios, e instrucciones de la DIPRES. La incorporación en la ley se efectúa en un momento en que las principales características institucionales, técnicas y operativas estaban instaladas, e incluso habían experimentado significativos procesos de mejora a partir de los aprendizajes de años previos⁴³. Por otra parte, el reglamento establece los principales aspectos institucionales, técnicos y operativos con que opera el programa.

Respecto de institucionalidad, las características que se establecen en el reglamento incluyen:

- Un Comité Interministerial para su conducción integrado por el Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Social.
- Otorga a la DIPRES la responsabilidad por la ejecución de las evaluaciones, estableciendo sus funciones específicas.

⁴⁰ En base a entrevista a Maria Teresa Hamuy, jefa de departamento de evaluación 2000-2015, web institucional y otros documentos.

⁴¹ Ver DIPRES (2016).

⁴² La ley Nº 19.896 de 2003, que modifica el decreto Nº1.263 de Administración Financiera del Estado señala en su artículo 52 “...anualmente se efectuará la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda y mecanismos que se establezcas en el o los respectivos decretos ...” . El reglamento se estableció en el Decreto 1.177 de 2004 del Ministerio de Hacienda. .

⁴³ Ver Guzmán (2005)

- Además se establece que las evaluaciones serán realizadas por evaluadores externos al sector público según instrucciones y procedimientos de la DIPRES: paneles de expertos, universidades, consultoras u organismos internacionales.
- Los organismos responsables de las áreas evaluadas se incorporan al proceso de evaluación, a través de actividades como las siguientes:
 - ✓ Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al panel evaluador, Participar en todas aquellas reuniones que solicite el panel evaluador y el Ministerio de Hacienda para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación.
 - ✓ Analizar y emitir comentarios a los resultados intermedios y finales de la evaluación.
 - ✓ Analizar y emitir comentarios a las recomendaciones, además de participar en el proceso de establecimiento de compromisos en torno al mejoramiento de los programas.
 - ✓ Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.
 - ✓

3. Conclusiones

A modo de conclusión de este diagnóstico es posible señalar los siguientes principales puntos de interés para la propuesta.

- Una iniciativa transversal de desarrollo y apoyo en temas de atención y satisfacción de usuarios tendría diferente intensidad y tipo de demanda.
- Es importante que exista demanda desde los organismos públicos, como requisito para actuar desde el centro
- Existen organizaciones que por su mayor nivel de desarrollo en los temas específicos de calidad de servicio y atención a usuarios podrían cumplir un significativo rol de liderazgo.
- Las organizaciones con mayor nivel de desarrollo en los temas específicos de calidad de servicio y atención a usuarios tiene desarrollos que consideran un uso intensivo de las tecnologías, las que además actúan como generadoras o palancas de necesarias acciones de gestión del cambio.
- Es requisito para el diseño de la estructura institucional que ésta sea liviana y esté bien posicionada dentro de la administración, para representar “*señority*” y ejercer soporte político.
- Los organismos se relacionan con normalidad con organismos del Centro de Gobierno, y también con otros relacionados con el ámbito de atención y satisfacción de usuarios.

- Existen experiencias en aplicación de iniciativas de gestión que se han desarrollado en organismos existentes, con diseños institucionales con fuerte participación del Centro de Gobierno (PMG, Programa de Evaluación).
- Existe experiencia de iniciativas de gestión aplicadas desde el Ministerio de Hacienda, con participación de otros ministerios del Centro de Gobierno, que se iniciaron haciendo uso de medios o instrumentos administrativos, para posteriormente incorporarse en una ley. Adicionalmente, aspectos institucionales, técnicos y operativos se han establecido en reglamento (Programa de Evaluación).