



**CONSULTORIA: “DISEÑO DEL SISTEMA DE ATENCIÓN
Y SATISFACCIÓN CIUDADANO CON LOS SERVICIOS
PROVISTOS POR EL ESTADO**

INFORME 2: PROPUESTA NORMATIVA

CONSULTOR: MÁXIMO AGUILERA REYES

26 de diciembre de 2016

Contenido

1. Introducción.....	3
2. Ámbitos normativos a considerar	4
2.1. Creación del “Sistema”	4
2.2. Regulación de la operación del “Sistema”	5
a) Regulación de los componentes e instancias del “Sistema”.....	5
b) Financiamiento del “Sistema”.....	6
c) Personal de la Secretaría Ejecutiva.	7
d) Regulación de la relación con otras instituciones públicas.....	8
e) Regular del acceso a la información y bases de datos por parte del “Sistema”.....	8
f) Regulación con instituciones externas especializadas.	9
3. Documentos Revisados.....	12

1. Introducción

A continuación se presenta una identificación de principales aspectos normativos que se estiman necesarios para la creación de la institucionalidad para el Sistema de Atención y Satisfacción Usaria con los Servicios Provistos por el Estado, en adelante el “Sistema”. La identificación de aspectos normativos es consistente con la propuesta de institucionalidad que se presentó en el Informe 1: Diagnóstico y propuesta de modelo institucional.

La normativa se corresponde al tipo de modelo institucional propuesto, el cual es similar a la del Programa de Mejoramiento de la Gestión y del Programa de Evaluación, con las adaptaciones necesarias para responder a las exigencias específicas del área de atención y satisfacción usuaria. Es decir, se trata de una normativa que debe ser apropiada y consistente con una institucionalidad 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 especializadas en el tema.

Previo a su presentación cabe reiterar que dicha propuesta de institucionalidad se enmarca en un conjunto de características o requisitos elaborados en base al diagnóstico efectuado en esta consultoría (ver punto 2 de informe anterior). Entre estos se considera elementos de los arreglos institucionales con que han operado otros mecanismos de gestión en Chile. Adicionalmente se ha tenido presente lineamientos expresados por la contraparte, y énfasis en modos colaborativos de interrelaciones institucionales en la administración, y con el mundo académico y técnico no gubernamental.

En relación a las principales características o requisitos para la institucionalidad que gobierne el Sistema propuesto en punto 2 de informe anterior, y que se han tenido especialmente presentes para identificar elementos normativos, resaltan los siguientes:

- El que sea liviana y flexible; para no recargar a la administración a la vez de poder adaptarse a los diferentes requerimientos que se enfrenten en el tiempo.
- 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 con funciones de Centro de Gobierno para recoger una mirada amplia, y para compartir responsabilidades respecto de su misión y objetivos.
- 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 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 diversos actores públicos, de la academia, centros de estudio y firmas privadas.

2. Ámbitos normativos a considerar

Los aspectos normativos a considerar se refieren a los siguientes ámbitos:

- Aquellos necesarios para dar existencia al Sistema de atención y satisfacción ciudadana con los servicios provistos por el Estado.
- Aquellos necesarios para regular la operación del “Sistema”, es decir:
 - las relaciones entre las instancias y componentes del “Sistema”
 - el financiamiento
 - personal de la Secretaría Ejecutiva
 - las relaciones con otras instituciones públicas
 - accesibilidad a la información y bases de datos sobre la atención y satisfacción usuaria que se generan en los distintos servicios públicos y
 - las relaciones con instituciones externas especializadas.

2.1.Creación del “Sistema”

Dado que, como se plantea en el Informe 1 de Diagnóstico y Propuesta de Modelo Institucional, se ha descartado en la primera etapa la creación de un Servicio Público, no será necesario la tramitación y aprobación de una ley. En tal caso, un Decreto Supremo puede crear el “Sistema”.

En primer lugar y dado que no se cuenta con una Política Nacional sobre Atención y Satisfacción Ciudadana con los Servicios Provistos por el Estado, este Decreto Supremo deberá contener en su parte de considerandos los lineamientos de esa política nacional. Para ello se podría evaluar la opción de convocar a un pequeño grupo de expertos (no más de 3) y a directivos de servicios públicos (5 a 6) para constituir un Comité a ese efecto, coordinado por el Subsecretario responsable para que en un plazo breve (3 meses) elaboren una propuesta de lineamientos de la Política: Propósito, objetivos, metas e instrumentos principales. La idea es que los lineamientos de la Política hagan explícito el compromiso del Estado con la calidad y mejoramiento permanente de la atención y satisfacción ciudadana con los servicios provisto por sus instituciones y se precisen las metas globales que traducen el logro del propósito anterior.

A continuación, este decreto podrá establecer el Consejo o Comité Colegiado Superior, en este caso el Comité Interministerial del “Sistema”, en adelante el “Comité”, sus objetivos, quienes lo conformarán, sus funciones y otros aspectos de alta relevancia para el gobierno del “Sistema”.

De igual modo este decreto podrá establecer el Consejo Consultivo, el Comité Técnico, y la Secretaría Técnica, actores instituciones incluidos en la propuesta de institucionalidad. El Decreto debería ser emitido por el ministerio donde se ubique el “Sistema”¹, firmado por el Presidente(a) de la República y firmado por todos los ministros de los organismos que finalmente integren el Consejo.

Cabe tener presente que el Decreto Supremo es un acto administrativo del Poder Ejecutivo, de jerarquía menor que una Ley de la República aprobada por el Congreso. Debe ser dictados por el Presidente(a) de la República con el respaldo de su o sus ministros involucrados, y debe ir a la Toma de Razón de Contraloría General de la República.

2.2.Regulación de la operación del “Sistema”

a) Regulación de los componentes e instancias del “Sistema”.

En el marco del Decreto propuesto para crear el “Sistema” es posible elaborar uno o más reglamentos internos, entendidos como internos al “Sistema”. Estos podrán establecer normas de articulación/colaboración/coordiación entre actores institucionales para la aplicación del modelo de negocios, y; aspectos técnicos y de gestión operativa de este. Al ser reglamentos internos se pueden modificar fácilmente, para adaptarse flexiblemente a los cambios de gestión del modelo de negocios, sus productos y características.

Se propone un reglamento interno y no un reglamento como aquellos que derivan de una ley permanente, puesto que en este caso, al menos en el corto plazo no existiría una ley de creación del “Sistema”. Cabe señalar que en el caso de un reglamento de una ley o leyes permanentes, este reúne un conjunto de normativas específicas en el contexto de dicha ley o leyes previamente dictada, concretándose en un Decreto con Toma de Razón de Contraloría².

¹ Ejemplo de esto es el Decreto Supremo Nº 1.118 del Ministerio de Hacienda de 2013, que estableció las condiciones para el desempeño de la función de Delegado Presidencial para la gestión pública, el que operó en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Dicho decreto estableció las principales funciones y coordinaciones, y la creación de una secretaria técnica. Más antecedentes ver Diario Oficial del 15 de noviembre de 2013.

² Son los casos de los Reglamentos de los PMG y del Programa de Evaluación que establecen su institucionalidad o modelo de gestión y otros aspectos relevantes en un Reglamento como fue descrito en

b) Financiamiento del “Sistema”.

En cuanto a la normativa necesaria para el financiamiento de la operación del “Sistema” se debe considerar lo siguiente:

- La ley de Presupuestos deberá establecer los recursos para el financiamiento del “Sistema”. Esto se deberá hacer en la Partida (ministerio) y Capítulo (organismo) correspondiente según donde se instale la Secretaria Ejecutiva propuesta.
- Al interior del Capítulo, se puede crear un Programa Presupuestario³ que contenga los recursos públicos que se destinen al “Sistema”, ordenados según Subtítulos, ítems, asignaciones y sub-asignaciones según corresponda⁴. El responsable último del Programa Presupuestario sería el organismo donde se ubique el “Sistema”, responsabilidad que de acuerdo a modelo institucional sería compartida por el Consejo.
- El Programa Presupuestario debería incluir los recursos de la Secretaria Ejecutiva, ordenados en Subtítulos tales como Personal, Bienes y Servicios de Consumo y Transferencias.
- Debido a que la Ley de Presupuestos es una ley anual, y no una ley permanente, le otorgaría al “Sistema” el marco jurídico de rango de ley sólo para el año de la Ley de Presupuestos, debiendo incluirse el Programa Presupuestario cada año, si esa fuese la forma presupuestaria aplicada.
- En el caso que la autoridad presupuestaria decida no crear un Programa Presupuestario exclusivo para el “Sistema”, los recursos deberán asignarse en otro Programa Presupuestario existente.

informe anterior. Dichos Reglamentos se han elaborado en el marco de las leyes que crearon los instrumentos. Más antecedentes ver Decreto 334 del 26 de marzo de 2012 que Aprueba Reglamento a que se refiere el artículo 6º de la ley Nº 19.553 para la aplicación del incremento por desempeño institucional que indica (último Reglamento de PMG), y; Decreto 1.177 del 17 de diciembre de 2003 que Aprueba Reglamento para el funcionamiento del “Sistema” de Evaluación de Programas establecido en el Artículo Nº 52 del Decreto Ley N 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado.

³ Un Programa Presupuestario al interior de una Partida y Capítulo corresponde a aquella clasificación que reúne los recursos para financiar funciones u objetivos específicos de un organismo. Por tanto podría reunir los recursos del “Sistema”.

⁴ Ejemplos de esto son los siguientes Programas Presupuestarios de la Ley de Presupuestos año 2016: el Programa 04 Desarrollo Curricular y Evaluación de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación (donde se incluyen una Transferencia para los Centros de Liderazgo Escolar); Programa 08 Programa de Modernización del Sector Público de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda, y; El programa 04 de Modernización y Gobierno Electrónico de la Secretaría General de la Presidencia de la República del Ministerio SEGPRES. Ver Ley de Presupuestos año 2016.

- Se agrega a lo anterior la sugerencia que se firme un Protocolo de Acuerdo con los integrantes de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en el marco de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año, que explicita compromisos respecto del “Sistema” y la obligación de informar de sus logros al menos una vez al año. En el caso que el Ministerio de Hacienda tenga contemplado firmar un Protocolo de Acuerdo entonces incluir dicho compromiso como un punto adicional en éste.
- La sugerencia anterior busca mayor autoridad, e involucrar también al Poder Legislativo en esta importante tarea de Estado.

c) Personal de la Secretaría Ejecutiva.

El personal requerido para la Secretaría Ejecutiva puede provenir, de una parte, de profesionales que ya son parte de la dotación de la subsecretaría donde ésta se ubique y, de otra parte, de personal no disponible en la organización. En este último caso, el Subtítulo de Personal deberá incluir los recursos para financiar nuevos cargos de planta, a contrata y honorarios. No obstante, cabe señalar que ampliaciones a la planta existente de un organismo público requieren de una ley permanente que cree esos cargos⁵.

- Además, en el caso que la autoridad presupuestaria lo considere necesario se podrá incorporar una o más Glosas a asignaciones de recursos específicos, para precisar objetivos, fijar dotaciones máximas, y/o establecer condiciones o exigencias. Estas Glosas pueden variar cada año según sea necesario⁶.
- Si en el futuro, a través de una ley permanente se crea un organismo público para que funcione el “Sistema”, la Ley de Presupuestos deberá incorporar los recursos de acuerdo a su nueva definición administrativa.
- Con el objeto de cumplir con el requisito de excelencia profesional, los integrantes de la Secretaria Ejecutiva incluyendo a quien ocupe la dirección superior de ésta, deberían ser seleccionados a través de rigurosos concursos públicos, cualquiera sea su

⁵ Según ley Nº 18.834 Estatuto Administrativo en el marco de la Ley de Bases de Administración del Estado.

⁶ Ejemplo de esto es la Glosa que se incluyó en el Programa 01 de la Secretaria General de la Presidencia del Ministerio SEGPRES en los años 2012-2014, que entre otras materias exigió informe trimestral de actividades ejecutadas a la Unidad Presidencial de Cumplimientos Gubernamentales que operó al interior de la División de Coordinación Interministerial de dicho ministerio durante el Gobierno del Presidente Sebastian. Al respecto ver Ley de Presupuestos años 2012-2014. La Unidad de Cumplimientos Gubernamentales tenía como objetivo asegurar los objetivos y metas del programa de gobierno, gestionando el cumplimiento de las acciones definidas para alcanzarlos. Mas antecedentes ver Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2014).

modalidad contractual y por tanto exigencia legal de tales concursos. Estos pueden seguir, de un modo simplificado, los procedimientos en aplicación en la Dirección Nacional de Servicio Civil.

- En el caso del profesional que cumpla la función de Secretario(a) Ejecutivo(a) o director(a), la designación debería ser efectuada por mayoría simple de los integrantes del Consejo, en base a una nómina preparada por un comité de reclutamiento y selección que organice el Comité Técnico. El resto de los concursos deberían ser resueltos por el Secretario(a) Ejecutivo(a) o director(a) en base a una nómina preparada por el mismo comité de reclutamiento y selección. Estas materias podrían ser normadas en un reglamento interno del “Sistema”.

d) Regulación de la relación con otras instituciones públicas.

Existen en el sector público varias instituciones orientadas a apoyar el mejoramiento de la atención y calidad del servicio que entregan las instituciones públicas a los ciudadanos, tales como la Comisión de Defensa Ciudadana (promoción y de defensa de los derechos ciudadanos y coordinación Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias- OIRS), Unidad de Modernización del Estado (promoción del Gobierno Electrónico), Chile Atiende (red de multiservicios del Estado), entre otras.

Para el adecuado e integrado funcionamiento del “Sistema” es necesario regular las relaciones de colaboración con todas estas instituciones, a fin de que cada uno pueda aportar al máximo al logro del mejoramiento de la calidad de servicio de los usuarios del sector público. Para ello el Consejo Superior deberá, en el marco del Decreto propuesto para crear el “Sistema”, dictar un Reglamento Interno con ese propósito.

e) Regular del acceso a la información y bases de datos por parte del “Sistema”.

Un aspecto central a considerar para el adecuado funcionamiento del “modelo de negocios” del “Sistema” es la accesibilidad a la información y bases de datos que se generan en los distintos Servicios Públicos. Esta información y bases de datos se generan por las transacciones entre ciudadanos y los servicios públicos y por los datos que provienen de las encuestas y otras formas de medición de la satisfacción usuaria con los servicios provistos por el Estado (por ejemplo de las OIRS).

De acuerdo al Programa de Modernización de ChileAtiende, uno de sus objetivos es la de “generar información consolidada para el Estado y los Ciudadanos respecto de la entrega de servicios del Estado”, lo cual ocurrirá a medida que los diferentes Servicios Públicos se vayan incorporando a la plataforma de Chile Atiende y a través de convenios entre las instituciones y Chile Atiende. De allí que para el adecuado

funcionamiento del modelo de negocios será fundamental la alianza estratégica con ChileAtiende, la cual se deberá formalizar mediante un Convenio de Cooperación entre la Subsecretaría responsable del Sistema y Chile Atiende.

De la misma forma, es necesario asegurar que todos los servicios públicos que realizan mediciones de satisfacción usuaria pongan las bases de datos de esas encuestas a disposición del “Sistema” para crear un repositorio a disposición de todos los usuarios públicos y privados, para el análisis de los datos y elaboración de estudios que sirvan para apoyar las actividades del “Sistema” y el mejoramiento de la atención y satisfacción ciudadana de parte de los Servicios Públicos.

Además se deberá generar una colaboración con la Comisión Defensora Ciudadana responsable de la coordinación de las OIRS para acceder a los datos que generará la plataforma compartida de estas OIRS.

Para regular y facilitar el acceso a los datos de las personas que residan en las bases de datos por parte del “Sistema” se deberá dictar un Decreto Supremo que genere un marco general normativo para la realización de los protocolos que se deban suscribir por el “Sistema” y las distintas instituciones depositarias de los datos. Un punto importante a tener en cuenta aquí es que en ese protocolo deberán establecerse procedimientos para asegurar la protección e integridad de los datos personales.

f) Regulación con instituciones externas especializadas.

En relación a los Centros Especializados de Colaboración (CEC) propuestos en el Informe 1 anterior, la Ley de Presupuestos podría incorporar una Glosa a la asignación de recursos correspondiente estableciendo requisitos y exigencias⁷.

En este marco legal, en el año presupuestario correspondiente se podría elaborar una Resolución del ministerio donde se ubique la Secretaria Ejecutiva, que apruebe las bases técnicas y administrativas para la realización del concurso público para

⁷ Ejemplo de esto es la Asignación 612 del Subtitulo de Transferencias del Programa 04 del Capítulo 01 de la Partida 09 Ministerio de Educación que establece los recursos público de los Centros de Liderazgo Escolar. Dicha asignación que en el año 2015 otorga por primera vez recursos, incorporó la Glosa 14 estableciendo lo siguiente: “Considera recursos para administración y monitoreo. Asimismo, para ejecutar esta actividad se podrá llevar a cabo convenios con universidades que a diciembre de 2014 hayan obtenido la acreditación institucional en conformidad a lo establecido en la ley N° 20.129. El Ministerio de Educación deberá informar trimestralmente a la Comisión Mixta Especial de Presupuestos sobre la utilización de estos recursos y los resultados de los respectivos proyectos”. Dicha Glosa se ha incorporado en las siguientes Leyes de Presupuestos con leves modificaciones. Ver Ley de Presupuestos del Sector Público años 2015 y 2016 en www.dipres.cl.

conformar los Centros Especializados de Colaboración. Dicha Resolución debe ir a la Toma de Razón de Contraloría⁸

Una vez seleccionados el o los CEC se deberá elaborar uno o más convenios de colaboración entre el ministerio donde se ubiqué la Secretaria Ejecutiva y la o las instituciones que conformen los Centros. La gestión de él o los convenios de colaboración recaerá en la Secretaria Ejecutiva, en el marco de sus funciones establecidas en el Decreto que crea el “Sistema” y señalado en a) anterior.

Otros servicios externos que requiera la Secretaria Ejecutiva y no incluidos en los CEC, en el marco de sus funciones y según modelo de negocios, deberán efectuarse siempre en el marco del “Sistema” de Compras Públicas.

A continuación se resumen los elementos o instrumentos normativos que se proponen en relación a institucionalidad y modelo de gobierno para el inicio del “Sistema”.

Cuadro N°1
Principales Instrumentos Normativos

Etapas	Ámbitos normativos	Instrumentos Normativos
Creación del Sistema de Atención y Satisfacción Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Definición de Lineamientos de una Política Nacional sobre Atención y Satisfacción Ciudadana con los servicios provistos por el Estado Creación del de institucionalidad/ modelo de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> Decreto Supremo
Instalación de Institucionalidad del “Sistema	<ul style="list-style-type: none"> Asignación de personal Asignación de Recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Presupuestos Anual (marco legal anual) Concurso Alta Dirección
Puesta en marcha de la operación	<ul style="list-style-type: none"> Definición programa operativo 	Reglamento Interno Convenios de colaboración

⁸ Ver Resolución N° 172 del 13 de 05 de 2015 que Aprueba las Bases Técnicas y Administrativas para el Concursos de Proyectos de Centros de Liderazgo Escolar.

del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> • Aspectos de colaboración y coordinación con actores institucionales para la aplicación del modelo de negocios. • Aspectos técnicos y de gestión operativa del modelo de negocios (ej. Acceso a datos Centros Especializados de Colaboración, externalización de estudios). • Acceso a información y bases de datos 	<ul style="list-style-type: none"> • Glosa Presupuestaria • Protocolos de Acuerdos • Resolución que aprueba Bases de Licitación en el marco de la Ley de Presupuestos • Convenios • Decreto Supremo
-------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

3. Documentos Revisados

- Ministerio de Hacienda (2012-2016). Leyes de Presupuestos del Sector Público años 2012-2016. Dirección de Presupuestos.
- Ministerio de Educación (2015). Resolución N° 172 del 13 de 05 de 2015 que Aprueba las Bases Técnicas y Administrativas para el Concursos de Proyectos de Centros de Liderazgo Escolar. Ministerio de Educación.
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2014). Rindiendo Cuenta: Balance de Cuatro años de Gobierno del Presidente Piñera. Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento. División de Coordinación Interministerial del Ministerio Secretaria General de la Presidencia (SEGPRES), marzo de 2014.
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2016). Decreto N°15, MINSEGPRES. Creación Comisión Defensora Ciudadana.
- Dirección de Presupuestos (2013). Acuerdo para el Despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013
- Ministerio de Hacienda (2013). Decreto Supremo N° 1.118 del Ministerio de Hacienda que estableció las condiciones para el desempeño de la función de Delegado Presidencial para la gestión pública. Diario Oficial del 15 de noviembre de 2013.
- Ministerio de Hacienda (2012). Decreto 334 del 26 de marzo de 2012 que Aprueba Reglamento a que se refiere el artículo 6° de la ley N° 19.553 para la aplicación del incremento por desempeño institucional que indica (último Reglamento de PMG). Dirección de Presupuestos
- Ministerio de Hacienda (2003). Decreto 1177 del 17 de diciembre de 2003 que Aprueba Reglamento de Programa de Evaluación. Dirección de Presupuestos.
- Ministerio de Hacienda. Programa de Modernización. Programa de Modernización del Sector Público. Proyecto de fortalecimiento de CHILEATIENDE. mayo, 2016. (Versión Revisada a Julio 2016)