

ESTUDIO RACIONALIZACIÓN DE REPORTE DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

NATALIE GONZÁLEZ SANTANDER

24 DE ENERO DE 2020

La Secretaría de Modernización solicitó al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica el desarrollo del estudio “Racionalización de reportes de gestión de los servicios públicos”, con el objetivo de hacer un diagnóstico sobre la cantidad y tipo de reportes que instituciones deben elaborar para el mismo sector público, y a partir de eso realizar propuestas y recomendaciones para que reporten los contenidos más sustantivos de una forma que optimice sus esfuerzos (es decir su “racionalización”), basándose en dos tipos de análisis: reportes solicitados por instituciones del nivel central y reportes solicitados a través de “glosas de información” contenidas en la Ley de Presupuesto. Para el primer caso (“solicitados por otras instituciones”), se realizó un análisis detallado y en terreno de dos servicios públicos a modo de estudio piloto. Ambos servicios son considerados representativos en el giro de actividades que cada uno de ellos realiza: el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente (SSMSO) -uno de los 29 servicios de salud distribuidos a lo



largo del país- y el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCI), dirección nacional, -un servicio con presencia nacional-. Para el segundo caso (reportes solicitados por Ley de Presupuesto), se hizo un análisis de las glosas de las Leyes de Presupuesto del 2009 y 2019. En ambos análisis los resultados muestran la gran cantidad de reportes solicitados, su poco nivel de automatización y la falta de racionalidad para solicitarlos y mantenerlos sistematizados.

En el caso de los reportes solicitados por otras instituciones del nivel central, tienen como propósito cumplir con compromisos de auditoría, presentar información sobre ejecución financiera, cumplir requerimientos establecidos en la ley de presupuesto (requisitos en glosas presupuestarias), temas de RR.HH, normas de transparencia y requerimientos presupuestarios.

- Anualmente el SSMO elabora 128 reportes y el SRCEI 93
- Si bien el costo de elaboración no es preponderante dentro de cada servicio, su efecto acumulado es considerable:

\$7.723.213 (para un total de \$988 millones al año) y \$1.471.858 (para un total de \$136 millones al año)¹ respectivamente.

- La generación y envío de estos reportes tienen una alta carga burocrática, ya que en el SSMO un 61% de los reportes requiere de la aprobación formal del jefe de servicio y en el SRCI 76%.
- Aunque ambas instituciones declaran usar la gran mayoría de estos reportes, más allá de enviarlos a la institución solicitante, en el caso del SSMO al menos un tercio sólo se hace para cumplir con la obligación y en el caso del SRCI un 18%.
- Además, la forma de generar y entregar estos reportes no facilita el proceso, ya que una parte importante se entregan sólo en formato físico (SSMO 34% y SRCI 18%) o en físico y además en digital (15,2% y 27%, respectivamente).
- Considerando que estas instituciones no son "casos excepcionales", de estas cifras podemos sacar conclusiones aplicables para sus categorías respectivas:
- Si se considera un número aproximado de 100 reportes al año multiplicado por 190 instituciones (nivel central más servicios de salud) da un total aproximado de 19.000 reportes al año. A pesar de que no es posible extrapolar los costos

unitarios de generar estos reportes, sólo por el volumen involucrado podemos identificar un alto costo económicos y de oportunidad de los funcionarios públicos, quienes deben dedicar muchas veces largas jornadas a elaborar los estos reportes.

- Este costo de oportunidad cobra relevancia porque en su gran mayoría son generados para otros y no para la mejora de la propia gestión.
- La solicitud de estos reportes no tienen asociados sistemas tecnológicos (son envíos de documentos digitales y/o físicos), a pesar que en muchas ocasiones las fuentes de información si son sistemas tecnológicos; esto implica que la información no se genera con la rapidez, precisión y facilidad con que se



¹ Para el cálculo del gasto total anual, se realizó una sumatoria del gasto anual por el tiempo dedicado por cada funcionario. En aquellos casos donde los funcionarios no se desempeñaron durante todo el año 2019, se tomó en cuenta el promedio sólo en aquellos meses en que estuvieron activos en el Servicio. El costo de bienes y servicios se obtuvo como porcentaje fijo (10%) sobre el gasto en personal.

podría [revisar conclusión en texto original].

En relación a los reportes solicitados a través de las glosas de la Ley de presupuesto, los principales destinatarios de esta información, para ambos años estudiados, son el Congreso Nacional, el Ministerio de Hacienda y el público en general, y se identifican los siguientes aspectos:

1. Aumento de glosas, específicamente de glosas de información

- En 2009 la Ley incluía 1.314 glosas y el 2019 llegó a 2.565 (un aumento de 1.251 equivalente a un 95%). Si sólo consideramos las glosas que solicitan información, en 2009 eran 250 (19% del total) y en 2019 llegaron a 1.180 (46% del total), es decir un 370% de aumento.



- El tipo de destinatario que experimentó el mayor crecimiento durante el periodo corresponde al Congreso Nacional, con un 578% de aumento.
- La periodicidad de la información solicitada que tiene mayor frecuencia en ambos años es la trimestral y la gran mayoría de las glosas no exigen un formato específico (87% el año 2009 y 91% el 2019).
- En general las partidas con mayores montos asignados concentran la mayor cantidad de obligaciones de entrega de información.

De acuerdo a la entrevista a un ex parlamentario con experiencia en la Comisión de Hacienda, se señala que esos reportes no se usan como un insumo para análisis de la ejecución del presupuesto sino como un instrumento dentro del ecosistema de fiscalización, y como señal política de preocupación por ciertos temas.

2. Desorden de las solicitudes, ya que el aumento no se ha realizado de forma sistemática y organizada, lo que implica inconsistencias:

- El 2019 un 1% de las glosas (23) no identificaban el destinatario de la información y una cantidad importante de glosas no especificaba periodicidad en la entrega de la información (28% en 2009 y 6% en 2019).

- Ante esto, la Ley de Presupuesto 2019 indicó que toda información debe ser remitida siempre a la Comisión Especial mixta de Presupuestos, independiente de si hay o no otro destinatario definido, en formato digital, legible, que no sea sólo una imagen y si no se señala fecha de entrega debe ser remitida antes del comienzo de la tramitación de Ley del año siguiente.

3. Extensión del presupuesto y uso de glosas como legislación abreviada

- El estudio “Budgeting in Chile” de la OECD del año 2017² indica que el Presupuesto chileno es uno de los más extensos y detallados de la OECD. En términos de número de líneas el presupuesto chileno tiene más de 4.000 líneas, sólo superado por países como España (16.700), Japón (23.000), Turquía (más 40.000) y Portugal (más de 40.000). Y además, indica el informe, éste incluye un gran número de anotaciones (glosas) por cada capítulo del presupuesto, las cuales restringen el uso de los recursos y se estimaron el 2015 en 2.000.

- Según este informe de la OECD, las glosas han sido criticadas por ser usadas como herramientas de trámite legislativo rápido para lograr introducir leyes de gran sensibilidad política, evitando procesos de larga discusión legislativa. Bajo esta mirada, la glosas generan riesgos no sólo en términos de alargar un presupuesto que ya es muy (para muchos excesivamente) detallado, sino que da un poder legislativo al ejecutivo de tramitación rápida, añadiendo dudas respecto a la real necesidad de su existencia.

En general, para ambos tipos de reportes es importante relevar la necesidad de analizar desde la perspectiva de costos y utilidad, su solicitud y gestión en el tiempo, y se puede observar

Aunque la información generada es útil, en su conjunto el sistema presenta muchas oportunidades de racionalización, en particular de ordenar la solicitud de información, asociarla a un proceso automatizado de generación y con definiciones más claras respecto de su real uso, definiendo si su uso será del tipo técnico o como mecanismo de control.



2 Camila Vammalle & Ana Maria Ruiz Rivadeneira, 2017. “Budgeting in Chile,” OECD Journal on Budgeting, OECD Publishing, vol. 16(3), pages 9-70.

La opción de usarlas como mecanismo de control debe examinarse a la luz de herramientas que puedan cumplir mejor ese propósito, considerando su alto costo para las instituciones, en particular en el uso del tiempo de los funcionarios que podrían estar quitando tiempo a otros roles centrales.

De mantenerse este esquema, es oportuno plantear la búsqueda de formas más

eficientes de implementarlo, en el cual la información solicitada se obtenga de forma más automatizada, se almacene en forma segura y su utilidad sea considerable para ambos, generador y receptor del reporte.

Finalmente, esto hace referencia a proponer una suerte de gobernanza de gestión, en que revise periódicamente la validez y utilidad de cada reporte, y así evitar la inercia y solicitudes acumulativas.

