

ESTUDIOS DE CASO Nº 107

El ejercicio de los derechos de las personas a través del sistema integral de atención ciudadana

Carola Córdova Manríquez

Esta es la versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Resumen

Este estudio se fundamenta en la existencia de antecedentes que reflejan que en Chile todavía existen situaciones de vulneración de los derechos ciudadanos. En este contexto, esta investigación diagnostica el grado de adecuación del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC), implementado en los servicios públicos como herramienta de gestión para facilitar el ejercicio de estos derechos. Luego, sobre la base de este diagnóstico, propone iniciativas de mejoramiento.

Los derechos considerados en el presente estudio son aquellos que estipula la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA). Estos consideran el poder identificar a las autoridades y al personal a cargo y exigir su responsabilidad, que un usuario de un servicio público pueda eximirse de presentar documentos que ya estén en poder de los servicios públicos, ser tratado con respecto y deferencia, formular alegaciones y obtener información sobre requisitos de los trámites, el estado de la solicitud y los documentos. Además, la LPA señala los plazos y condiciones de los procedimientos administrativos.

A partir de estos derechos se realiza una operacionalización de variables, la cual contempla los mecanismos de acceso ciudadano a los servicios, la difusión de los derechos, las herramientas tecnológicas y los procedimientos y las prácticas de los funcionarios para facilitar su ejercicio. En base a ellas se genera un cuestionario semiestructurado, el cual se aplica a los funcionarios responsables institucionales del SIAC de servicios centralizados y desconcentrados.

De esta investigación se concluye que el SIAC ha logrado que en Chile la ciudadanía cuente con diversos canales (oficinas de información, portales en internet y *call centers*, entre otros) para acceder a productos y servicios del Estado, los que son la expresión concreta del ejercicio de sus derechos. También se establece que se han desarrollado instancias de promoción de algunos de estos derechos a través del uso de medios de difusión de diversa índole, de acuerdo a los recursos y cobertura de sus servicios. Pese a esto, el estudio, en general, revela que existe cierta debilidad institucional en los mecanismos de exigibilidad de los derechos ciudadanos. Es así como un número significativo de instituciones públicas cuenta con prácticas burocráticas que dificultan el ejercicio de algunos derechos a través de los procesos y las rutinas que se realizan para la provisión directa de servicios. Parte de estas dificultades tienen su explicación en la aplicación parcial de las herramientas tecnológicas necesarias para facilitar los procedimientos y monitorear el cumplimiento de la LPA, proporcionando condiciones de exigibilidad de los derechos. Otra dificultad importante radica en la falta de recursos de infraestructura, la dotación de personal y la capacitación requerida para la atención al usuario.

Como respuesta a lo anterior, el estudio propone el mejoramiento de las bases institucionales que sustentan el SIAC. Para ello contempla la creación de normativas que confieran mayor exigibilidad a los derechos ciudadanos, lo que debe ir acompañado del rediseño de procesos, con la debida incorporación de tecnología, cuyo foco central esté en la ciudadanía y sus derechos. Del mismo modo, se proponen medidas para facilitar recursos económicos que contribuyan a la mejora de la atención de solicitudes ciudadanas por vías presenciales y remotas. Bajo la premisa de que ningún cambio sustantivo se puede concretar sin las

personas, se precisa que dicho rediseño se realice con una adecuada gestión de los talentos y la experiencia de los funcionarios que atienden público, incrementando la capacitación y propiciando estilos de trabajo más participativos. Por último, se propone la difusión masiva de los derechos ciudadanos y las modalidades para su ejercicio.

I. Introducción

El proceso de modernización del Estado en Chile se ha desarrollado en forma paralela a la consolidación democrática de los últimos años. Desde mediados de los años 90, cuando se tuvo que fortalecer su institucionalidad para hacer frente a las desigualdades existentes, se dio inicio a un proceso no exento de dificultades y tropiezos. En este marco, se crearon nuevas instituciones que reflejaban la preocupación del Gobierno por los derechos de determinados grupos de la sociedad como, por ejemplo, la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) o el SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer), con el fin de reducir las desigualdades de género.

Sin embargo, más allá de la creación de instituciones, se requería de un Estado más eficiente en el cumplimiento de sus funciones, más confiable y transparente que, por un lado, garantizara la credibilidad del país ante la creciente apertura comercial y, por el otro, fuese una instancia capaz de absorber las expectativas sociales ante la incipiente democracia.

Con este propósito, entre otras medidas, se han desarrollado iniciativas que permiten profesionalizar el servicio público y generar mecanismos de cumplimiento de metas de gestión asociadas a sistemas de incentivos, a la vez de sofisticar los métodos de evaluación de la gestión y del cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales de instituciones con mayores y más complejos desafíos. Esto contribuye a realizar una labor más eficiente, si bien su impacto en la ciudadanía -desde la perspectiva de sus derechos- pueda ser todavía algo difuso.

Así lo indican las actuales cifras de Chile en cuanto a los aspectos macroeconómicos y sociales, las cuales lo ubican como el país mejor evaluado de América Latina, posición que plantea retos de mayor envergadura comparables con otros países emergentes. Estos desafíos cruzan la esfera de lo económico, pues exigen de Chile mayor equidad social para que sus habitantes se desarrollen plenamente y puedan aprovechar el crecimiento. La equidad es un tema pendiente que obliga al país a armonizar sus mayores niveles de crecimiento económico con mejores niveles de desarrollo social.

Cuando un país recupera la democracia reivindica el derecho político elemental de elegir a sus representantes. Con ello, también propicia el modelo de país que desea para sí y los suyos con lo que naturalmente surge la preocupación por la protección de los derechos civiles esenciales. Estos derechos, no obstante, son más difíciles de ejercer libremente cuando una nación mantiene desigualdades sociales o donde una parte de su población vive en situación de carencia. Esta situación exige que el Estado practique un rol activo, ya sea generando las condiciones para que estas personas accedan a ciertos bienes y servicios básicos a través de terceros, o bien, produciendo directamente estos servicios para la ciudadanía.

De aquí que la provisión de servicios públicos es central. Pero ¿de qué manera se realiza dicho abastecimiento? Los procesos a través de los cuales el Estado entrega dichos servicios se traducen en la práctica en trámites y procedimientos administrativos (Vásquez, 2005) donde funcionarios de distintas instituciones interactúan con el ciudadano interesado. Las diversas relaciones en dichos procedimientos

resultan relevantes al momento de evaluar la calidad del servicio que se provee y, en definitiva, permiten verificar si a través de dicho servicio público se otorga real cabida al ejercicio de un derecho.

En este sentido, resulta pertinente hacer una revisión de los procedimientos administrativos de los servicios públicos para comprobar si permiten o no cumplir con ese objetivo.

En Chile hay deficiencias al respecto. Si bien algunos estudios evidencian brechas en el ejercicio de los derechos ciudadanos ante el Estado, cabe destacar que dentro de las medidas modernizadoras con que el país cuenta está la implementación de un Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC), así como la publicación de una Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), herramientas que regulan la relación que existe entre el Estado y las personas, al tiempo que establece en forma explícita sus derechos.

En este contexto, y mediante estos dos instrumentos complementarios (el SIAC y la LPA), este estudio de caso pretende verificar la real capacidad de las instituciones gubernamentales en Chile para generar espacios para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

De ese modo, el estudio busca, por un lado, diagnosticar el grado de adecuación del SIAC como herramienta de gestión para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos establecidos en la LPA -mediante la aplicación de una metodología objetiva y medible- y, por el otro, pretende proponer, a partir de los resultados del diagnóstico, iniciativas de mejoramiento de los procedimientos administrativos a través de los cuales la ciudadanía ejerce los derechos consagrados en la LPA.

La metodología utilizada se basa en la operacionalización de los derechos ciudadanos reconocidos en la LPA. Dicha tarea consiste en traducir estos derechos a los instrumentos de trabajo que se han implementado a través del SIAC (procedimientos formales de atención de solicitudes ciudadanas, sistemas informáticos para su registro y seguimiento, mecanismos para la difusión de los beneficios institucionales y derechos de las personas, capacitación de los funcionarios y cumplimiento de plazos de respuesta, entre otros). Sobre esta base se elabora un cuestionario semiestructurado que se aplica a una muestra representativa de instituciones públicas que hayan implementado el SIAC, a través de los funcionarios responsables de este sistema. En él se plantean las primeras hipótesis respecto a las brechas específicas a superar en el mejoramiento de los instrumentos de trabajo del SIAC y los mecanismos para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos reconocidos en la LPA, las cuales, finalmente, permiten generar conclusiones y recomendaciones que orienten iniciativas de política pública.

II. Antecedentes y marco conceptual

Al conceptualizar sobre los derechos ciudadanos, inmediatamente nos acercamos a la noción de aquellos derechos que se relacionan con la representatividad y el ejercicio político de la ciudadanía. No obstante esto, se debe hacer una revisión más exhaustiva de los derechos en un sentido más amplio, es decir, de aquellos derechos de los cuales toda persona es titular, sin distinción alguna. Estos son los llamados derechos humanos, de los cuales se es titular sólo por el hecho de ser persona.

A partir de esta denominación de carácter universal y absoluta se reconocen diferentes tipologías de derechos, entre las cuales cabe mencionar¹:

Los *derechos civiles*, que buscan mantener la libertad individual ante las posibles arbitrariedades del poder del Estado. También se les llama derechos de primera generación, puesto que son los más básicos en un Estado de derecho.

En esta misma generación se encuentran los *derechos políticos*, los cuales se vinculan con el ejercicio de la democracia representativa, es decir, el poder de sufragar, de elegir a los representantes y el derecho a ser elegido. Estos tienen como elemento central la idea de la limitación del poder del Estado para otorgar más libertad y autonomía a los individuos.

Con posterioridad a estos derechos surge el concepto de *derechos sociales, económicos y culturales*, también denominados derechos de prestación donde, a la inversa de los casos anteriores, en lugar de restringir la acción del Estado en la vida de las personas, buscan que éste garantice su dignidad mediante la prestación de servicios de salud, educación, vivienda, trabajo, seguridad social y cultura. Igualmente se les llama derechos de segunda generación o de igualdad y tienen su raíz en las grandes inequidades sociales generadas a partir de la revolución industrial exigiendo que el Estado tome medidas frente a dichos abusos contra la dignidad de las personas.

A partir de los años '60 se habla de derechos de tercera generación o bien de *derechos de los pueblos* o *derechos de la solidaridad*, cuyo centro está en la libre determinación de los pueblos, el derecho a la paz, al desarrollo, a la información y al medio ambiente sano, entre otros. Están menos consagrados en el marco jurídico de los países y, por tanto, su exigibilidad tiene menos respaldo. Este estudio no aborda este tipo de derechos, puesto que aquellos que se identifican con mayor claridad en la relación Estado-ciudadano son los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos sociales, económicos y culturales, por la otra.

No obstante que en el año 1986 la Organización de Naciones Unidas (ONU) declara que todos los derechos son indivisibles e interdependientes -y, por tanto, no cabría realizar este tipo de clasificaciones- parece oportuno para los objetivos de este trabajo efectuar una reflexión específica sobre los denominados

1. Esta clasificación se encuentra en diferentes fuentes bibliográficas. Todas aquellas que han sido revisadas para la realización del este estudio se encuentran en el apartado *Bibliografía*. Una de ellas, y que recoge el argumento con el cual comienza este estudio, se encuentra en Sojo, Carlos. "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social". En Gacitúa, Estanislao y Sojo, Carlos (Eds). "Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y El Caribe". Costa Rica. Flacso y Banco Mundial, marzo 2000.

derechos sociales. Esto, debido a que interpelan la acción del Estado en la calidad de sus prestaciones, dado que cualquier omisión de su parte, así como error o negligencia en la generación de oportunidades para su ejercicio, implica una vulneración de estos derechos. Esto impacta en la calidad de la democracia y en la credibilidad de la ciudadanía en ella, con lo cual hay que centrar la atención en los *derechos civiles y políticos*.

De esta manera, el Estado se constituye como el garante del ejercicio de los derechos sociales tales como la educación, la salud, la vivienda y el trabajo, los cuales buscan satisfacer las necesidades humanas de acuerdo a su dignidad, a diferencia de aquellos derechos de primera generación que buscan proteger la libertad de la persona. Sin embargo, como lo expresara Franklin D. Roosevelt (1944) mientras se redactaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Un hombre necesitado, no es un hombre libre".

Coherente con esta línea de argumentación, Jaime Ordóñez (2000) propone la siguiente clasificación de los derechos -y valores- económicos, sociales y culturales, los cuales en su conjunto sustentan lo que él ha llamado "umbral de ciudadanía":

Cuadro : Conjunto de derechos humanos y valores componentes del umbral de ciudadanía

Umbral de Ciudadanía		
Derechos-Valores Económicos	Derechos-Valores Sociales	Derechos-Valores Culturales
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la participación económica • Derecho al comercio • Derecho a la satisfacción de necesidades básicas • Derecho a la organización de empresas • Derecho a la afiliación sindical, organización cooperativa o similar 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la educación • Derecho a la salud • Derecho a la vivienda • Derecho a la alimentación • Derecho al trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al genérico acceso a la cultura como resultado de una prestación estatal • Derecho al desarrollo de manifestaciones culturales propias (religión, lengua) • Derecho a la expresión de cualquier manifestación ideológica, estética, ética o filosófica

Fuente: Ordóñez (2000), "Los derechos fundamentales como referente del paradigma de ciudadanía civil y de la definición de la frontera de exclusión social". En Gacitúa, Estanislao y SOJO, Carlos (Eds). "Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe". Costa Rica. Flacso y Banco Mundial, marzo 2000.

Desde esta perspectiva más detallada se puede reconocer a qué derechos se refiere este estudio, al tiempo que se respalda la idea de que éstos son esenciales para el libre ejercicio de la ciudadanía.

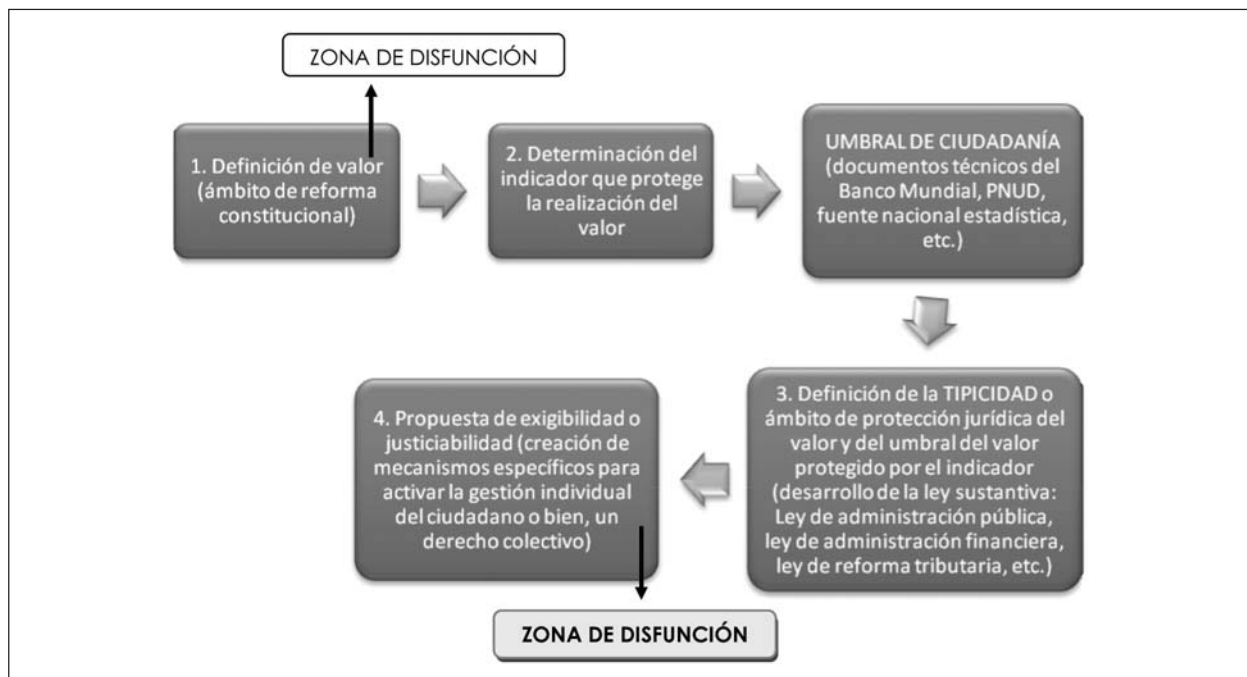
Así, se observa que los derechos sociales pueden ser reconocidos constitucionalmente y el Estado debe generar las condiciones para su ejercicio. Si las personas no pueden ejercer estos derechos, no son libres para asumir su propia existencia, por tanto, tampoco tendrán la capacidad plena para ejercer sus derechos civiles o políticos abiertamente, Con esto se dificulta la práctica democrática y se deteriora la confianza en este sistema y sus instituciones, con probables dificultades para la gobernabilidad.

Ordóñez (2000) ha definido esta situación como "zonas de disfunción". Según este autor, hay dos espacios disfuncionales en el respeto de estos derechos. Primero, cuando se define el valor que se desea

proteger y se plasma en una reforma constitucional para luego definir "indicadores de protección". Por ejemplo, en la Carta Fundamental se puede expresar que la educación es un derecho, pero luego se dan ciertos indicadores que protegen la realización de ese valor estableciendo un número de años de escolaridad, los cuales determinan el umbral de ciudadanía. Segundo, una vez definidas las normas que determinan este umbral, como sería una Ley General de Educación (para continuar con el ejemplo), se produce otra disfunción cuando se crean los mecanismos específicos para que las personas puedan exigir sus derechos. Esta segunda zona de disfunción es de carácter procedimental y es el espacio en el cual se basa este estudio de caso.

Lo anterior se puede explicar en el siguiente esquema:

Cuadro 2: Zonas de disfunción en el ejercicio de los derechos ciudadanos



Fuente: Adaptado de Ordoñez (2000), "Los derechos fundamentales como referente del paradigma de ciudadanía civil y de la definición de la frontera de exclusión social". En Gacitúa, Estanislao y Sojo, Carlos (Eds). "Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe". Costa Rica. Flacso y Banco Mundial, marzo 2000.

Como se ve en el esquema, la segunda zona de disfunción es aquella donde las personas pueden hacer exigibles sus derechos, por tanto, referentes al ámbito de los servicios públicos y los procesos de atención ciudadana.

En consecuencia, el enfoque sobre el cual se fundamenta este trabajo se orienta a la sustentación de la ciudadanía en la posibilidad que ofrece el Estado para ejercer determinados derechos profundizando así la democracia y legitimando su institucionalidad.

"Este concepto fuerte de democracia se identifica, así, con una visión moderna y amplia de ciudadanía, que va más allá de los derechos políticos. Identifica, en particular, a la democracia como la extensión efectiva de los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, que responden a valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación".²

1. La situación de los derechos sociales y políticos en Chile

De acuerdo a los antecedentes macroeconómicos y de bienestar social en Chile existe un país que ha prosperado y que así es reconocido por sus pares, pero que, sin embargo, no es capaz de generar espacios para el ejercicio libre de derechos políticos y sociales, situación que se corrobora en una serie de estudios sobre ciudadanía y derechos, en los cuales la situación de Chile es bastante desfavorable.

Una premisa básica sostiene que cuando una persona concurre al Estado es porque requiere ejercer un derecho social. Tal es el caso, por ejemplo, de un ciudadano que requiere una atención de salud, tramita una pensión u obtiene un subsidio para la vivienda.

La forma en que se configura esta relación resulta gravitante para comprender los niveles de inclusión social y de participación ciudadana en un país. Cuando se tiene una institucionalidad con prácticas autoritarias, donde quienes están a cargo de posibilitar el ejercicio de un derecho -entregar información respecto de los trámites, por ejemplo, o quienes intervienen directamente en el proceso otorgando el subsidio o la pensión- lo hacen con malos tratos, displicencia o falta de rigurosidad, se generan espacios para la exclusión y la discriminación.

Cuando los procesos burocráticos entorpecen el acceso a los programas sociales es el Estado el que falla en su capacidad de canalizar y cubrir las demandas de la ciudadanía. Así, cuando las personas no encuentran espacios para satisfacer sus requerimientos más básicos y no consiguen un sitio para instalar sus legítimas aspiraciones no hay participación, se reducen los márgenes en que los usuarios ejercen su ciudadanía -probablemente sólo para las votaciones- y quienes detentan poder terminan perpetuándose en él.

Para explicar esta relación entre derechos humanos y sociales, y el ejercicio de la ciudadanía frente al Estado -y su expresión operativa en procedimientos administrativos-, se propone el siguiente esquema:

2. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Equidad, desarrollo y ciudadanía", Santiago de Chile, 2000.

Cuadro 3: Relación entre derechos humanos y procedimientos administrativos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la bibliografía revisada.

Por tal razón, en este estudio, cuya principal finalidad es mejorar los procedimientos administrativos en los servicios a la ciudadanía, se realiza esta reflexión sobre los derechos de las personas. La relevancia en la mejora de estos procesos no se basa sólo en la eficiencia, sino en que el Estado sea capaz de proveer servicios públicos en coherencia con los intereses y los derechos de las personas.

2. Enfoque de procesos

Los procedimientos administrativos deben cumplir con determinados pasos normados legalmente y requieren de una mirada que permita reconocer cuáles son los factores que dificultan la calidad en la entrega de un servicio público, ya sea por falta de oportunidad o por problemas en la prestación misma. Aquí, por ejemplo, se puede mencionar el derecho a la vivienda, donde la ineficacia en los procedimientos administrativos de postulación y fiscalización a los agentes externos a la construcción puede implicar que un ciudadano tarde en recibir su casa o bien reciba una vivienda que se inunda con el primer invierno. También puede ocurrir que simplemente no se dé una solución al problema habitacional que originó la solicitud, sin entregar una explicación detallada ni la compensación consecuente.

Probablemente esa persona debió cumplir con una serie de requisitos, entre ellos, llenar formularios, presentar su cédula de identidad y recopilar otros documentos en diferentes instituciones para acreditar el cumplimiento de dichos requisitos. Si esos documentos deben ser revisados, si hay errores en la solicitud al inicio o si los funcionarios a cargo deben realizar el ingreso de información en forma manual a sistemas anticuados, lo más probable es que ese ciudadano sencillamente pierda la credibilidad en ese proceso del cual el Estado es responsable. Esta situación se agudiza si por causa de otras demoras o negligencias la persona recibe una casa de mala calidad y cuando va a ejercer su derecho a reclamo, se le obliga a efectuar un nuevo trámite y éste no es tomado en cuenta o su respuesta tarda demasiado.

La relación entre calidad y procedimiento administrativo es central. Y dado que los procedimientos deben facilitar la entrega de estos servicios públicos, la creciente demanda ciudadana por mayores niveles de oportunidad y flexibilidad implican necesariamente el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) para su desarrollo. Con esta herramienta, por ejemplo, se podría evitar la serie de documentos que debe presentar una persona que solicita un subsidio o una pensión, cuyos datos para verificar el cumplimiento de requisitos -de identidad, caracterización socioeconómica o grupo familiar, entre otros- están en poder de las instituciones del Estado, lo que se traduce en un largo recorrido por diferentes servicios, con el consecuente costo en tiempo y dinero.

En la tramitación de prestaciones sociales también se debe cumplir con una serie de pasos cuya demora se debe a la falta de TIC's, ámbito en el cual se observa cómo el uso de esta herramienta facilitaría la mejora de estos procedimientos y, por consiguiente, el ejercicio de un derecho reduciendo los tiempos de respuesta e incrementando la calidad de la atención en los servicios públicos.

Sin embargo, para que estos procedimientos se desarrollen de manera expedita y sean efectivos se requiere de otros elementos como una cultura organizacional basada en el ciudadano y liderazgos más atrevidos que promuevan el cambio requerido, unidos a la capacidad de trabajo en equipo y la cooperación entre los diferentes centros de responsabilidad que manejan los asuntos referidos a un trámite.

Para efectos de este estudio de caso se aborda la dimensión procedimental de la entrega de servicios a la ciudadanía, pero se excluye el desarrollo de sistemas de gestión de las personas, los aspectos motivacionales en los funcionarios, los aspectos presupuestarios y otros recursos organizacionales.

3. El Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC)

A partir de la ley 19.553 del año 1998 se instauran los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), con los cuales se busca entregar un incentivo monetario a los funcionarios públicos por el logro de determinadas metas en distintas áreas estratégicas para los servicios. Una de ellas es la Calidad de Atención a Usuarios, de la cual uno de sus componentes es el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC).

El SIAC establece una forma de mejorar la implementación de canales para el ejercicio de derechos ciudadanos en la provisión de productos y servicios públicos. Este es: *"el sistema que coordina todos los*

espacios de atención en los servicios públicos mediante una gestión con una metodología moderna, procedimientos de derivación expeditos, sistemas de registro, plan de difusión y sistematización de la información para retroalimentar al Servicio, todo ello basado en una perspectiva comunicacional participativa y no discriminatoria entre el Gobierno y la ciudadanía".³

De lo anterior se desprende que el SIAC es un sistema, cuyas entradas son las solicitudes de la ciudadanía, sean éstas consultas o reclamos, que diferentes medios o canales recepcionan, entre ellos, las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), los portales web, los teléfonos de información y los *call centers*.

Cada uno de estos canales, que constituyen la "caja negra" del SIAC, debe contar con un conjunto de instrumentos que le permitan entregar una respuesta de calidad y a tiempo. Estos elementos son los procedimientos de atención y derivación de solicitudes ciudadanas, los sistemas de registro y seguimiento de dichas solicitudes, las metodologías (o protocolos) de atención, los planes de difusión y los mecanismos para la rectificación de los procesos.

4. Ley N° 19.880 de Procedimientos Administrativos (LPA) y sus alcances para los objetivos del SIAC⁴

En el año 2003 se publicó la Ley 19.880, la cual establece las Bases de los Procedimientos Administrativos y determina cuáles son los derechos de las personas en su relación con el Estado.

Esta iniciativa modernizadora ha significado un hito en la incorporación de los derechos de las personas en el diseño de procesos de atención a la ciudadanía y en la reducción de plazos de respuesta mejorando las capacidades instaladas. Sin embargo, pese a que esta ley ha impuesto nuevas obligaciones a los equipos de trabajo y ha presionado hacia la mejora, se requeriría un plan de acción más intenso que el que existe hasta ahora⁵, dada la importancia que la LPA tiene desde el punto de vista de los derechos ciudadanos.

En su artículo 17, la LPA especifica los derechos de las personas, concretamente en lo que se refiere a su relación con las instituciones de la administración pública. Estos derechos son:

- Conocer en cualquier momento el estado de tramitación de su solicitud y obtener copia de los documentos asociados y/o devolución de los originales.
- Identificar a las autoridades y al personal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos ligados a la solicitud.
- Eximirse de presentar documentos que no correspondan o que estén en poder de la Administración.

3. Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEGOB). "Guía Metodológica Sistema Integral de Atención Ciudadana". 6ª ed. Santiago de Chile, 2008, p. 241.

4. Esta descomposición de los aportes de la LPA al SIAC se basa en la definición que al respecto realiza la SEGEGOB, Guía Metodológica SIAC 2008.

5. Una vez publicada la LPA, en el año 2003, se elaboró el Instructivo Presidencial N° 04 que dispuso un conjunto de medidas para la implementación de esta ley y distribuyó responsabilidades a diferentes organismos coordinadores.

- Acceder a los actos administrativos y a sus documentos.
- Ser tratados con respeto y deferencia por autoridades y funcionarios, quienes deben facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- Formular alegaciones y aportar documentos antes de las resoluciones.
- Exigir la responsabilidad de la Administración Pública y del personal a su servicio.
- Obtener información sobre requisitos jurídicos y técnicos de sus solicitudes.
- Cualquier otro derecho constitucional y legal.

Por otra parte, la normativa establece el derecho a una atención oportuna, normando los plazos de las tramitaciones en sus diferentes facetas, así como también definiendo distintas vías de recepción de las solicitudes, la obligatoriedad de registrar el caso, señalando expresamente que los procedimientos administrativos pueden desarrollarse tanto en forma presencial como a través de medios electrónicos⁶. Establece, además, que las instituciones deben llevar registro de los procedimientos, ya sea escrito o electrónico, con toda la documentación que se haya intercambiado con los interesados, a la cual tendrán acceso permanente⁷.

Vinculado a esto cabe mencionar el principio de la inexcusabilidad, el cual indica que las instituciones están obligadas a tomar las solicitudes de la ciudadanía, cualquiera sea el canal por el que éstas hayan ingresado al servicio. Del mismo modo, aunque un servicio público no tenga competencia en la materia de la solicitud, igualmente deberá recibirla y remitirla a la entidad que corresponda, informando al ciudadano de ello.

Esta Ley se toma como base para definir bajo qué estándares se debe atender a la ciudadanía en las instituciones públicas cuando ejercen algún derecho a través de un Procedimiento Administrativo (PA).

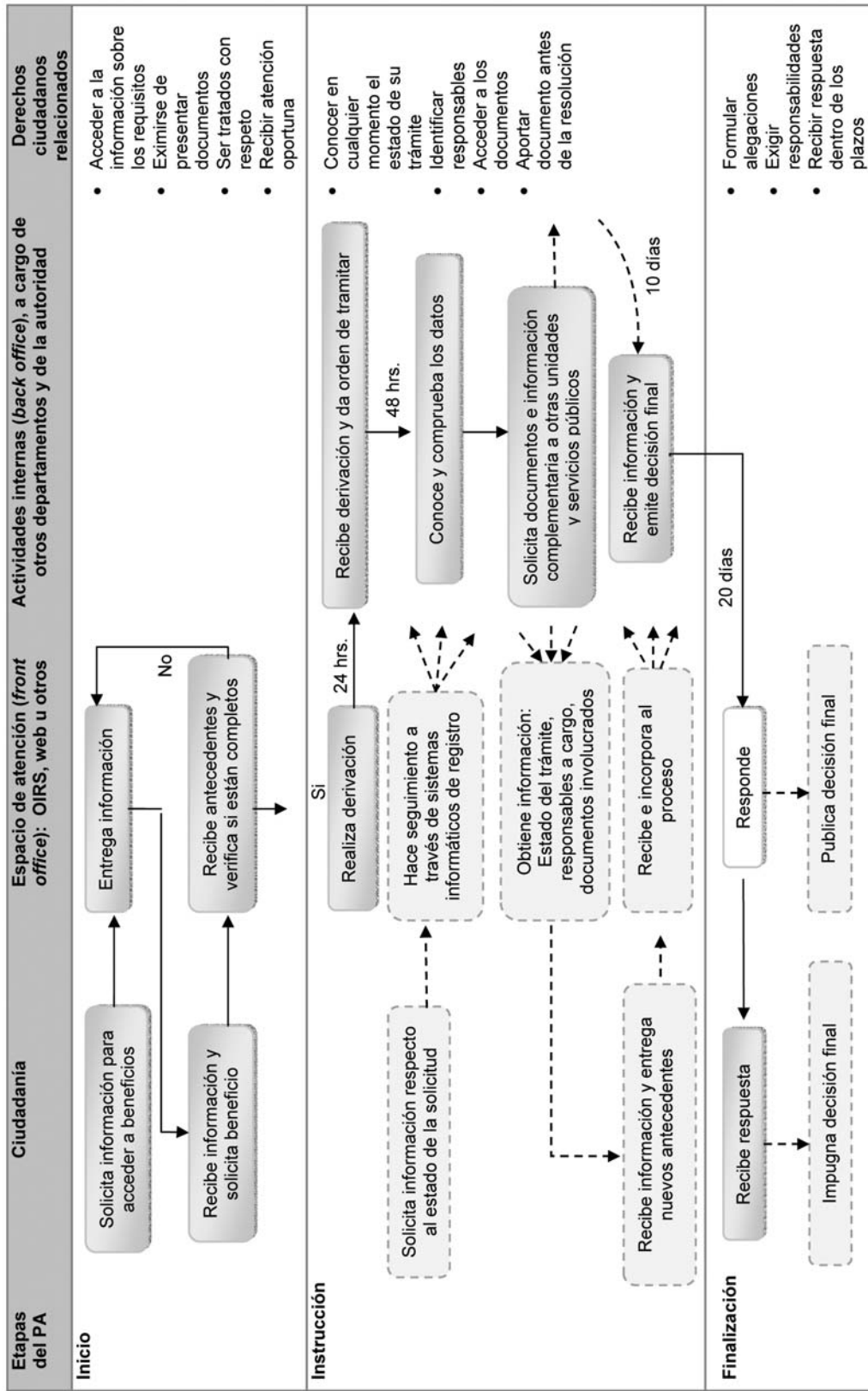
Para comprender mejor la forma que el PA toma en la Ley, y cómo los derechos considerados en este estudio se relacionan con éste, se propone el siguiente modelo⁸, en el cual la primera columna se refiere a las etapas de un PA según la LPA, la segunda columna explica la forma en el que ciudadano participa en el PA, la tercera señala los canales de acceso ciudadano a la información e iniciación de trámites, la cuarta muestra los procesos internos una vez que la solicitud ha ingresado a la institución y la última columna muestra los derechos que se asocian a cada una de las etapas del PA. Cabe señalar que los recuadros remarcados simbolizan actividades que siempre se van a desarrollar en un PA, y aquellos dibujados en línea punteada muestran actividades que pueden o no desarrollarse, dependiendo del caso.

6. LPA, artículo 19

7. LPA, artículo 18, inciso 2º y 3º.

8. Este simplifica al máximo todo el Procedimiento Administrativo que norma la Ley de Procedimientos Administrativos, con el objeto de que sólo permita reconocer aquellos aspectos más importantes que se tratan en este estudio. Con este fin, y sin pretender negar su relevancia, los detalles sobre aspectos más específicos que, entre otros, se han omitido son: Plazos establecidos en la LPA para otros trámites, procedimientos específicos para la aplicación de los recursos, medidas provisionales y silencio administrativo. Para profundizar en ellos ver: Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros para el Desarrollo Digital (2008), "Capacitación en el conocimiento de los procedimientos administrativos afectos a la Ley de cada institución". Ministerio de Economía [s.l.].

Cuadro 4: El Procedimiento Administrativo y los derechos ciudadanos



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la bibliografía revisada.

III. Investigación y análisis de resultados

Para realizar esta investigación se aplicó un cuestionario semiestructurado a una muestra de 34 funcionarios responsables del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) -de un universo de 170- en los servicios públicos. Entre los resultados más importantes de las dimensiones analizadas destacan:

1. Identificación de los procedimientos administrativos

La relevancia de este indicador radica en que parte importante del ejercicio de los derechos ciudadanos normados en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA) se estructura sobre la base del concepto de Procedimiento Administrativo (PA). Por lo tanto, es fundamental que en los servicios públicos se cuente con información respecto al grado de conocimiento y formalización de los PA y sus etapas, pues en cada una de ellas se establecen los mecanismos para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Para abordar la identificación de los PA se consideraron dos puntos de vista: Primero, se preguntó si el producto o servicio con mayor demanda ciudadana se encuentra identificado como un PA en sus diferentes etapas y, en segundo lugar, se indagó si cuentan con un sistema de registro y seguimiento de esas etapas.

a) Identificación del producto con mayor demanda ciudadana como un PA y sus etapas

Un 24% de los encuestados dice que el producto o servicio señalado como de mayor demanda ciudadana no corresponde a un Procedimiento Administrativo, o sea, indican que no se traduce en una decisión formal (artículo 3º LPA), mientras que el 76% de las instituciones reconoce que el servicio con mayor demanda ciudadana es un PA. En este aspecto no hay diferencias entre la situación de los servicios entre el nivel regional y nacional.

Aunque la mayoría de las instituciones reconoce la existencia de un PA en sus trámites, el hecho de que el 24% no lo haga constituye un número significativo, pues implicaría que en estos servicios no se han definido las bases sobre las cuales se deben aplicar los instrumentos para el ejercicio de los derechos ciudadanos. La Ley Nº 19.880 se sustenta en la definición de un procedimiento administrativo, pero en los casos de los servicios que no han formalizado sus trámites en tanto PA, como lo señala la LPA, no cuentan con un enunciado básico a partir del cual establecer los mecanismos de ejercicio de derechos. Si un acto administrativo no es tratado como un PA, la institución no asume la obligatoriedad de cumplir con la LPA a través de él y, por tanto, los ciudadanos se ven imposibilitados de exigir sus derechos.

Los procedimientos administrativos deben cumplir tres etapas: inicio, instrucción y finalización. La más conocida de ellas es la de inicio, le sigue la de instrucción y en tercer lugar, la de finalización (de acuerdo a 20 casos de las 34 instituciones). Esto podría reflejar que los encargados del SIAC tienen en su desempeño laboral una mayor vinculación con la etapa inicial de los PA que con la de finalización. Dicha situación se puede explicar porque estos funcionarios tienen más responsabilidad en la etapa de inicio, pues en ella el

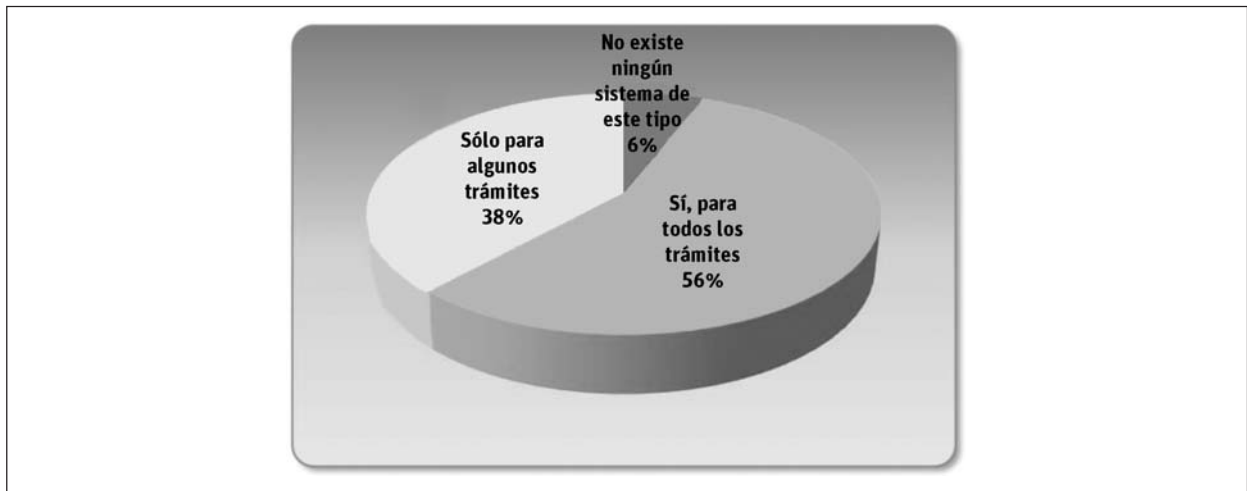
SIAC considera los canales de atención a través de los cuales las personas inician los procedimientos, en tanto que las etapas de instrucción y finalización están asociadas a otras instancias de los servicios. Entre ellas, los departamentos técnicos especializados en las temáticas de los productos y los servicios, y la autoridad institucional que fundadamente emite la decisión final de otorgar o negar el beneficio solicitado.

De esta situación se puede deducir que en el 24% de los servicios los espacios de atención definidos en el SIAC no tienen una fuerte vinculación con las etapas de instrucción y de finalización, lo que pone en riesgo el ejercicio de los derechos ciudadanos estipulados en la Ley, como consultar el estado del trámite, obtener copia de los documentos, conocer el nombre de los funcionarios que estén a cargo del progreso de la solicitud y acceder a la resolución final (acto administrativo). Estos derechos se ejercen a través del SIAC, pero al no existir esta relación, tampoco hay interfaces de comunicación entre las unidades responsables de estas dos etapas y los canales de contacto con la ciudadanía.

b) Sistemas de registro y seguimiento del PA

El 56% de las instituciones dice contar con un sistema de este tipo para todos sus trámites, mientras que el 38% lo hace sólo para algunos de ellos, en tanto que un 6% no contempla ningún sistema de este tipo (dos casos).

Gráfico 1: Existencia de sistemas informáticos para el registro y seguimiento de las solicitudes



Cuando se consulta por la descripción de estos procedimientos, sobre la base de una pregunta abierta, casi todos expresan que se trata de un sistema informático (50% en todos los trámites y 38% sólo para algunos), salvo un caso en el cual se explica que se lleva un registro manual, que luego se traspa a la modalidad informática. Destaca que en el 50% de los casos se señala que el uso de estos sistemas permite establecer los avances de las solicitudes, los tiempos de demora y las responsabilidades intermedias (sistemas *workflows* o "flujos de trabajo"), así como otros mecanismos de control documental, en los cuales se cuenta con los escritos digitalizados y de fácil acceso. Con menor frecuencia se menciona el uso de planillas Excel.

Cabe destacar que el uso de sistemas tipo *workflows* es muy importante para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos en cuanto a acceder al estado de tramitación de la solicitud, transparentar los tiempos de proceso y agilizar procedimientos por parte de las instituciones. A través de estos sistemas mencionados en las respuestas cualitativas se puede reconocer que en los servicios ya se valora su utilidad en tanto permiten automatizar la secuencia de tareas en el desarrollo de un PA y hacerles seguimiento -de acuerdo a sus etapas-, a la vez que entrega herramientas de gestión del procedimiento:

"Todas las atenciones son registradas en un sistema computacional (...) Dentro de los beneficios del sistema (...) se encuentra la utilización de workflows, bondad que permite un seguimiento de las distintas etapas, responsables y su tiempo de demora. Actualmente se está trabajando en la integración de un Sistema de Gestión de Clientes que incorporará workflows a la mayor cantidad de servicios para el beneficio de la ciudadanía que nos contacta".

También se mencionan casos en los que hay diferentes sistemas de acuerdo al tipo de solicitud o de trámite, sin relación entre uno y otro, como lo expresara un encargado del SIAC:

"Las solicitudes presenciales ingresan y son registradas en las oficinas de información del Ministerio y, en el caso de aquellas que tienen relación con ayudas sociales, además en su propio sistema. Ambos procedimientos no se retroalimentan entre sí, tampoco lo hace el que recibe las resoluciones relativas a Extranjería ni el que recepciona la correspondencia... existen cuatro sistemas de registro paralelos en uso".

El uso de sistemas paralelos genera inconsistencias al momento de informar al ciudadano sobre el estado de tramitación de la solicitud, puesto que no todos están disponibles para que las personas que atienden público accedan a ella o no siempre tienen relación unos con otros, duplicando la información con la que cada uno cuenta respecto de los usuarios.

No se menciona el uso de sistemas *workflows* integrados, que sumen la información de un sistema con otro y eviten la duplicidad, facilitando el principio de la inexcusabilidad y accediendo al estado del trámite aunque la etapa de instrucción y finalización se esté desarrollando en una institución distinta de la que lo inició.

2. Facilidad de acceso

Este tema se investigó desde dos perspectivas: Por un lado, se reconocieron los canales con los cuales la ciudadanía puede acceder a los productos o servicios que entregan las instituciones y, por el otro, se constató cuán fácil es acceder a la documentación de los PA, de acuerdo a las herramientas tecnológicas implementadas.

a) Canales de acceso

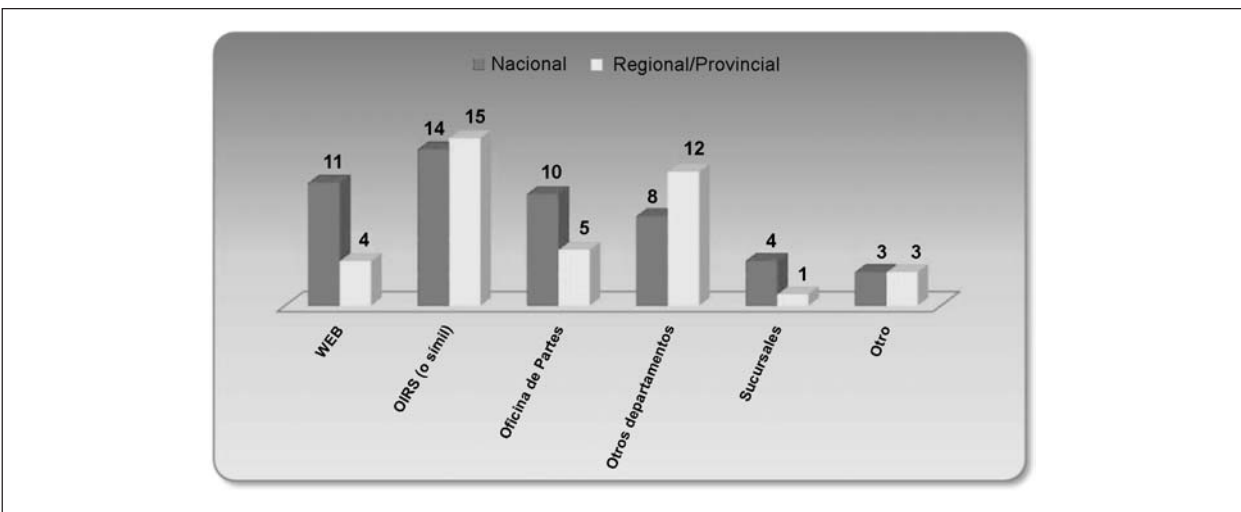
En relación a cuáles son los canales con los cuales la ciudadanía cuenta para acceder a los beneficios, se observa que la OIRS es el canal más utilizado (29 casos de 34), tanto a nivel nacional como regional. Entre otros espacios de atención disponibles destacan la web y las oficinas de partes, en los cuales el uso a nivel nacional es mucho más frecuente que el uso regional (11 versus cuatro en la web, y 10 versus cinco en las oficinas de partes). La recepción por parte de otros departamentos en las instituciones de la muestra también se enunció con un rol importante en la iniciación de los procedimientos administrativos, situación que llama la atención, pues normalmente estos departamentos no cuentan con una definición formal de las funciones de atención de público, sino con aquellas relacionadas con procesar la solicitud internamente, determinar requisitos técnicos que debe cumplir, estudiar y verificar los antecedentes y, con ello, facilitar la decisión de otorgar o no un beneficio. Es decir, si bien se asocian a la etapa de instrucción, aparecen como espacios donde la ciudadanía tiene la posibilidad de acceder directamente para iniciar un PA.

Esta multiplicidad de canales puede redundar en falta de claridad para la ciudadanía respecto de dónde se debe dirigir, afectando la facilidad de acceso que se debe garantizar para el inicio de los PA.

En relación con la operación de los procesos, el problema que surge es que se complejiza el proceso de iniciación en tanto hay multiplicidad de espacios ocupados en la provisión de información de los beneficios, y los requisitos necesarios para una solicitud, entre otras tareas, sin que todos los funcionarios a cargo tengan establecido formalmente en su función la entrega de información. Por tanto, ésta no tendrá la primera prioridad dentro de sus tareas, no será evaluado de acuerdo a su desempeño en este ámbito ni recibirá capacitación permanente en estos temas.

Desde la perspectiva del usuario, esto, además, podría generar cierto tipo de discriminación, puesto que aquellos que están más informados serían los que acudan en forma directa a los departamentos especializados, sin que su solicitud ingrese necesariamente como un requerimiento formalmente válido.

Gráfico 2: Canales mediante los cuales las personas inician los procedimientos administrativos



No obstante lo anterior, al realizar un análisis general de la percepción de los encargados del SIAC respecto de los espacios de atención, éstos señalan como elementos positivos que estos puntos de acceso a los trámites y su información generan impacto y acercan las instituciones a las personas, así como destacan la experticia de los funcionarios que atienden público. Entre los aspectos que todavía se deben mejorar mencionan fundamentalmente la infraestructura, la dotación de personal y el equipamiento tecnológico:

"Se observan diferencias en el tema de registro y de habilitación de espacios adecuados para la espera de los usuarios. En general, existe un conocimiento básico acerca de los derechos y los deberes de funcionarios y ciudadanos (...) Se necesita mejorar la señalética de los espacios e identificación de los funcionarios. Además, es urgente que los cuatro sistemas de registro existentes actualmente se retroalimenten, ya que duplican el trabajo de los funcionarios y dificultan el seguimiento de las solicitudes lo que, finalmente, perjudica al ciudadano (...) A juicio de la suscrita, la situación más compleja es en relación a cuantificar las solicitudes escritas, lo que estaría en proceso de mejoramiento a través de una modificación del actual sistema..."

"...los requerimientos del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) han ido ganando espacio, tanto presencial como virtual. Con ello, también se nota que las personas desean participar manifestando su opinión. Respecto a la gestión interna, nos falta mejorar el sistema informático y que las autoridades den más apoyo a esta gestión en información, recursos humanos y físicos".

b) Mecanismos de acceso a la información y a los documentos del PA

En relación a este punto, se indagó sobre las facilidades para acceder a la información y a la documentación, para lo cual se consideró fundamental la existencia de herramientas tecnológicas. Por tal razón se consultó directamente en el cuestionario por la tenencia de sistemas de expediente electrónico, tecnología que facilita en forma muy positiva el acceso a la información y a los documentos de un PA, lo cual constituye un derecho ciudadano según la Ley N°19.880.

En la mayoría de los servicios consultados (14 instituciones) no existe ningún sistema de este tipo, situación que se agudiza en las regiones (ocho instituciones).

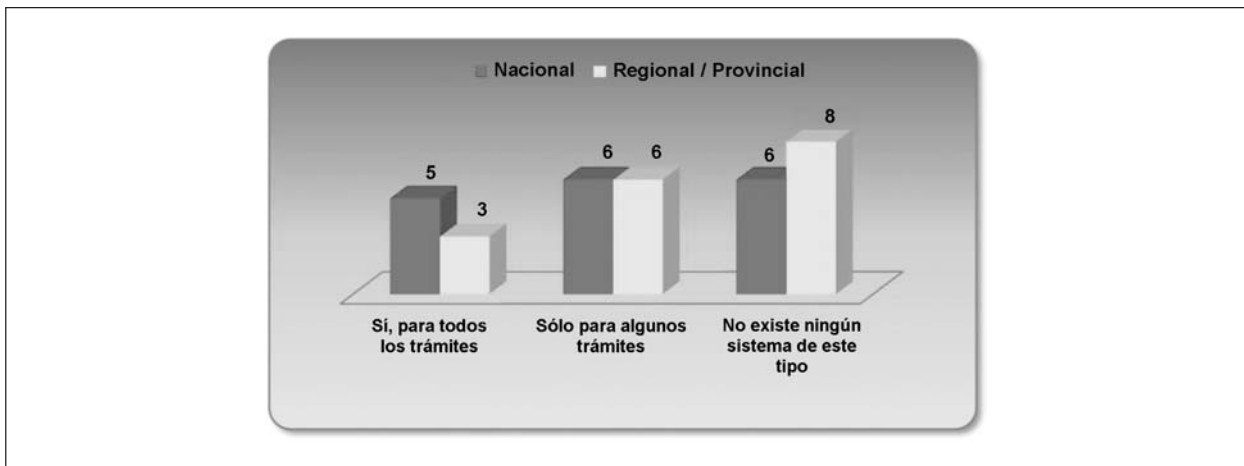
En 12 de las 34 instituciones existe sólo para algunos trámites y sólo ocho lo tienen para todos, de las cuales cinco son del nivel nacional. Es decir, en las regiones se observa mayor precariedad en cuanto a la posibilidad de usar este tipo de herramientas. Esto trae implicancias relevantes para el ejercicio del derecho a saber en qué estado se encuentra el trámite, así como obtener copia de los documentos. Y el hecho de que haya menos sistemas de este tipo en regiones implica que sus ciudadanos podrían ver más vulnerado este derecho que aquellos que están en la capital nacional o quienes concurren a los servicios centralizados.

Desde la perspectiva de la institución, la inexistencia de sistemas de expediente electrónico puede incrementar la posibilidad de situaciones complejas en la tramitación de las solicitudes, como es la pérdida de información, el extravío o daño de los documentos u otros problemas que compliquen la entrega del

beneficio final y, con ello, el ejercicio de un derecho por parte del ciudadano.

Del mismo modo, esta modalidad de manejo de la documentación bajo la figura de un expediente podría facilitar la interoperabilidad. Esto, porque si los sistemas de expediente electrónico de los diferentes servicios públicos alimentaran un único procedimiento, o bien, si todos fuesen compatibles entre sí se podría saber, por ejemplo, si una persona postula a un beneficio a cuántos otros está aplicando en forma simultánea y si ha obtenido respuesta de esas otras postulaciones. Con esto podría contar con mayor información al momento de decidir si se debe o no otorgar un beneficio facilitado la focalización en su entrega⁹.

Gráfico 3: Existencia de sistemas de expediente electrónico



Al indagar en la utilidad de los sistemas de expediente electrónico, el 82% de los encuestados reconoce que estos sistemas efectivamente les permite obtener la información cuando una persona interesada la solicita. Esto implica que dichas instituciones (el 82% del total que contaba con este tipo de sistemas) están haciendo uso efectivo de ellos. Así, es posible afirmar que en estas entidades existen las condiciones para que la ciudadanía ejerza el derecho a recibir copia de los documentos de la solicitud en trámite, con la consecuente facilidad para entregar nuevos antecedentes e impugnar la decisión final, pues el ciudadano cuenta con la información que se lo permite.

El hecho de que un 9% de ellas declare que esta función no se cumple podría tener dos causas: que no tenga el sistema de expediente electrónico operando adecuadamente o que no exista un concepto claro de lo que es un sistema de expediente electrónico y, por lo tanto, es probable que no lo tenga implementado.

La falta de conocimiento acerca de este tipo de sistemas puede también ser un tema importante desde el punto de vista de los funcionarios que están a cargo del SIAC. Estas personas, en su condición de gestores de los puntos de acceso ciudadano a los servicios, debieran reconocer claramente qué tipo de instrumentos

9. En los servicios públicos existen experiencias concretas en este ámbito como, por ejemplo, la nueva Ficha de Protección Social para que la ciudadanía acceda a los beneficios del Sistema de Protección Social administrada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

son más útiles para realizar su función, uno de los cuales dice relación con el manejo de los documentos de forma eficiente, más aún cuando existe una ley que así lo exige.

Lo anterior se corrobora cuando se consulta -sobre la base de una pregunta abierta- por una descripción de lo sistemas de expediente electrónico, dónde la mayoría se refiere a la utilidad del sistema para hacer un seguimiento de la solicitud dentro del servicio y en sólo cinco casos se enuncian las principales características de este tipo de sistemas. Por ejemplo:

"Toda la documentación que entra y que reviste una gestión institucional, sean éstos reclamos, solicitud de mediación, consulta escrita y otro requerimiento de un usuario que llega por la Oficina de Partes son ingresados en un sistema computacional que asigna un folio. La misma gestión incluye la digitalización de los documentos. El registro es enviado a una unidad especializada, la que revisa los casos y los deriva a la unidad competente para su resolución. Cuando los reclamos poseen expedientes reservados, éstos quedan con acceso restringido sólo al personal autorizado".

3. Inexcusabilidad

Para abordar esta dimensión se consultó sobre dos aspectos: cuáles son las prácticas que se realizan en las instituciones al momento de aplicar este principio establecido en la Ley N° 19.880 y con qué herramientas tecnológicas cuentan para hacerlo posible.

a) Las prácticas a seguir

En relación a cómo se canaliza en la institución una solicitud cuya resolución no está dentro de las atribuciones del servicio, el 70% de los encuestados reconoce que ese tipo de solicitud no se recibe sino que se le pide al usuario que concurra al servicio público correspondiente. En el 6% de los casos sólo se explica al ciudadano que su solicitud no es de competencia de esa institución, sin informarle hacia dónde se debe dirigir.

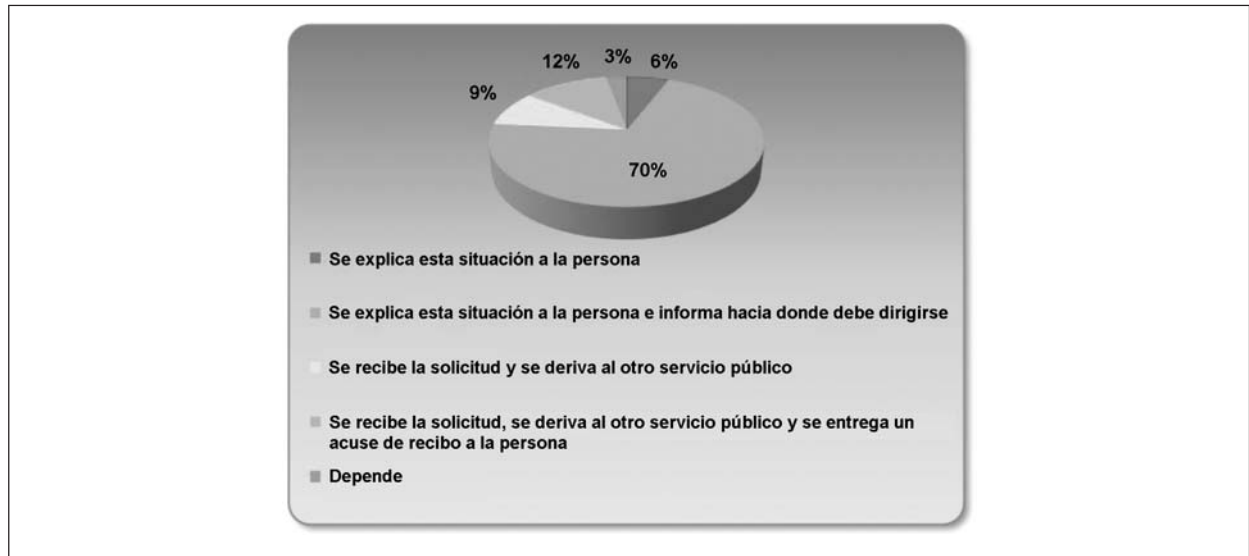
En un 21% de casos, por otra parte, se recibe la solicitud para ser derivada a otro servicio público, pero sólo un 12% de los funcionarios realiza el procedimiento completo, entregando un acuse de recibo a la persona que la presenta. Hubo un caso (3%) que condicionó la respuesta señalando que de acuerdo a la forma por la cual ingrese la solicitud será o no su derivación. Es decir, si ésta se realiza mediante una carta se deriva, en tanto que si el usuario concurre al servicio para iniciar un procedimiento se le dice que debe ir personalmente a la otra institución que debe resolver.

La investigación evidencia que en las zonas donde no hay oficinas de servicios públicos centralizados se debe disponer de mucho más tiempo para solicitar determinados productos o servicios. A ello se agrega el 6% de los casos en que tampoco se recibe la solicitud y no se entrega ninguna información al usuario respecto de dónde debe dirigirse. Por último, el porcentaje de los servicios que no reciben las solicitudes de

otros órganos del Estado es alto y vulnera el derecho de acceso a los servicios que ofrecen las instituciones. Este es anterior o está en la base de todos los derechos que se pueden ejercer una vez ingresada la solicitud e iniciado el procedimiento administrativo.

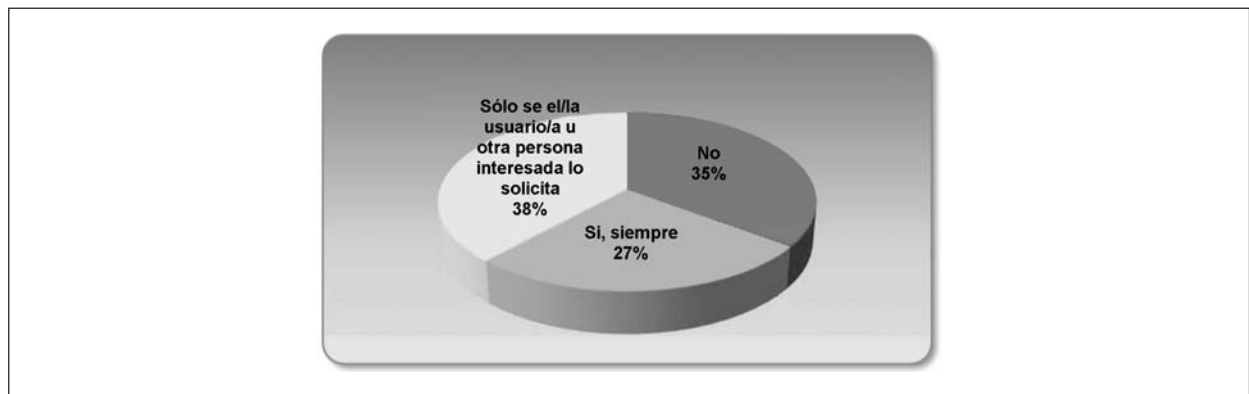
La inexcusabilidad es un problema transversal, puesto que no se observa diferencias significativas entre el nivel nacional y el regional.

Gráfico 4: Prácticas funcionarias cuando un usuario solicita un trámite que no es otorgado por la institución



En los casos en que se derivan las solicitudes sin que el usuario deba realizarlo por sus propios medios existe una segunda etapa, en la cual los órganos del Estado deben hacer seguimiento de ella, con el fin de garantizarle al ciudadano el cumplimiento de los plazos y la información acerca de su recepción. Cuando se consultó por este tema, las respuestas entregadas tendieron a ser un poco más positivas. Un 27% siempre hace seguimiento, en tanto que un 38% sólo si la persona interesada lo solicita. Sin embargo, prevalece un 35% que no hace seguimiento de la solicitud, una vez derivada al órgano responsable de responder.

Gráfico 5: Seguimiento de las solicitudes derivadas entre servicios públicos



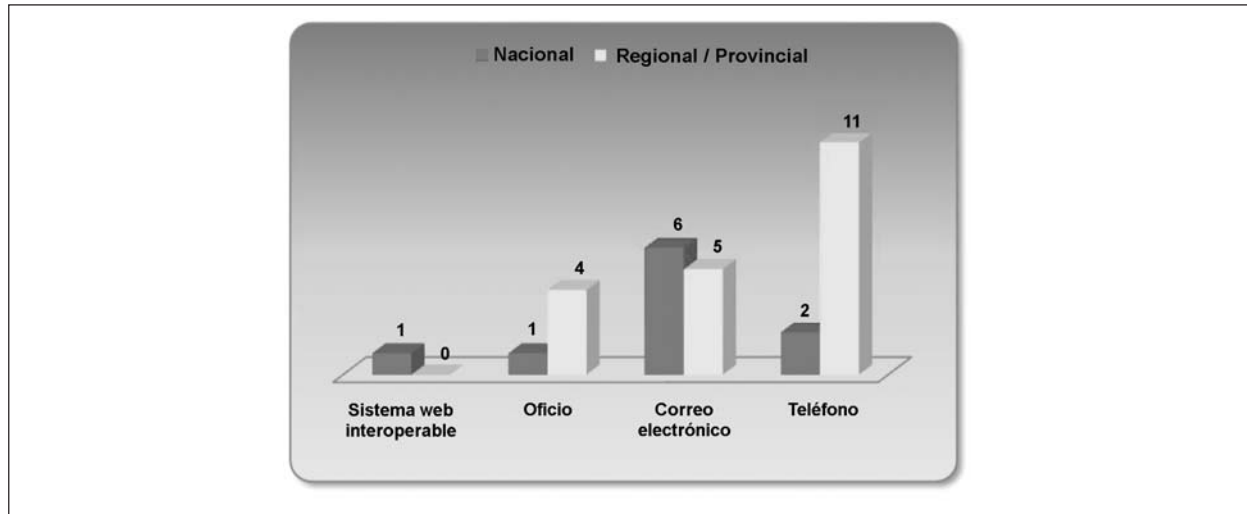
El hecho de que un 38% de los servicios haga un seguimiento de la solicitud sólo si algún interesado lo solicita, unido al 76% que no recibe una solicitud si no está bajo sus atribuciones, refleja cierta falta de proactividad en la forma que se han definido los procedimientos de recepción y atención de solicitudes. En ambos casos la responsabilidad se asigna al usuario, quien, por un lado, debe solicitar el seguimiento y, por el otro, tiene que remitir la solicitud de trámite al servicio correspondiente, situación que se agrava con el 35% de los casos en que nunca se hace seguimiento y situación que vulnera el derecho del interesado a informarse sobre el estado de tramitación, identificar a los funcionarios que están a su cargo, a la vez de conocer los documentos involucrados.

b) Herramientas para hacer posible la inexcusabilidad

Al consultar sobre los mecanismos para hacer seguimiento a la solicitud derivada, las repuestas tuvieron algunas diferencias interesantes entre el nivel central y regional. En el gráfico N° 6, la más alta incidencia se fijó en el uso del teléfono como medio para hacer seguimiento en las regiones (11 de 13 que lo utilizan). Este dato podría explicarse porque en ellas existen redes de encargados de atención de público que se comunican y mantienen relaciones de colaboración permanente. Sin embargo, estos funcionarios no cuentan con la formalidad requerida si se trata de entregar ciertas garantías a los ciudadanos, como tampoco son un medio totalmente efectivo, pues estas redes no siempre incluyen a todos los servicios públicos de cada región. Por último, el uso del canal telefónico permite obtener referencias respecto de un procedimiento, pero no constituye un mecanismo que entregue algún respaldo con información verificable que pueda ser otorgada al ciudadano.

El correo electrónico es uno de los medios más utilizados (13 casos), el cual tampoco registra diferencias entre el nivel nacional y regional. Este caso cuenta con un grado de sofisticación mayor, pero tampoco cumple con el estándar que implica la LPA, pues este medio no cuenta con información instantánea, por lo tanto, no le permite al ciudadano saber el estado de tramitación en el momento preciso que consulta. Así, la información puede tener desfases y omisiones.

Otro hallazgo importante es que sólo una institución dice contar con un sistema interoperable. Esta situación refleja la falta de capacidades requeridas para garantizar el derecho a ser atendido inexcusablemente y a conocer el estado de la tramitación.

Gráfico 6: Mecanismos para realizar el seguimiento de las derivaciones entre servicios

Al consultar sobre el procedimiento que se aplica para obtener la documentación que está en poder de otras instituciones públicas en la etapa de instrucción, el 29% de los encuestados señaló que lo solicita sin la participación del usuario, lo que refleja un positivo avance, puesto que estos servicios facilitan el ejercicio del derecho a eximirse de presentar documentación.

Por otra parte, un 26% expresó que el Procedimiento Administrativo (PA) más demandado no lo requiere y un 24% indicó que es el mismo usuario el que debe solicitarlo en otra entidad y llevarlo a la institución responsable del trámite en cuestión. Con este 24% nuevamente se observa cierta falta de formalización en la manera en que se definió este procedimiento, particularmente porque constituye un derecho ciudadano expreso en la Ley de Procedimientos Administrativos, cuyas condiciones para su ejercicio se asignan al usuario.

Un 21% de las instituciones, en tanto, respondió con un "depende", especificando que decide según la urgencia de la solicitud, la existencia o no de convenios con otros servicios, la presencia o no de sistemas interoperables (en este caso se hace especial mención a la interoperabilidad con el Servicio de Registro Civil, de modo que entregue documentación), las facilidades del usuario para obtener la documentación y el beneficio al que postula. Este tipo de respuesta refleja que el instrumento que se utilice es fundamental para facilitar el ejercicio efectivo del derecho a eximirse de presentar documentación, puesto que se señala que depende de la existencia de convenios entre los servicios, donde sus autoridades acuerdan por escrito intercambiar la documentación y la información. Esto, sin embargo, no debiese ser necesario desde el momento en que los jefes de servicio sepan que el traspaso de información es un procedimiento esencial para facilitar adecuadamente el ejercicio de este derecho estipulado en la Ley¹⁰.

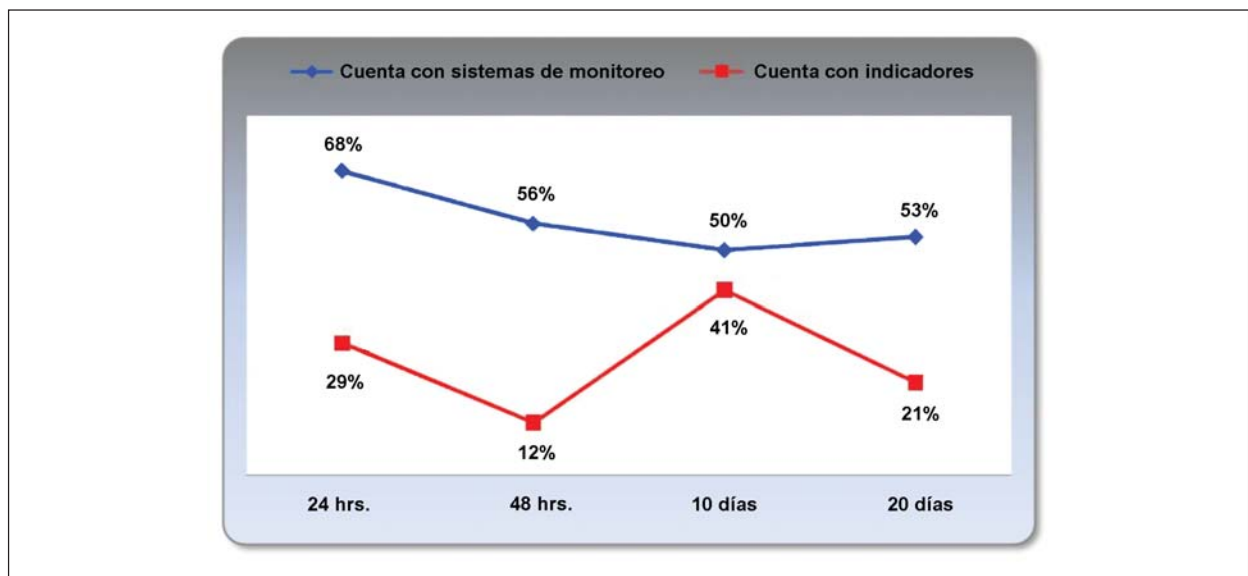
10. Este tema se debe estudiar rigurosamente en términos jurídicos, puesto que la Ley N° 19.628 sobre protección de la vida privada o protección de los datos de carácter personal establece que sólo es admisible la utilización de dicha información con expresa autorización de sus titulares y siempre que no contravenga sus derechos. Por tanto, los sistemas de interoperabilidad debieran contemplar dicha prescripción.

El 29% que solicita la documentación sin participación del usuario corresponde a 10 instituciones (siete nacionales y tres regionales) y de ellas, seis lo hacen a través del correo tradicional. Sólo cinco instituciones (tres nacionales y dos regionales), en tanto, utilizan el registro digital vía web, instrumento que apunta a la interoperabilidad.

4. Oportunidad

Según la Ley N° 19.880, un PA debe cumplir con cuatro plazos básicos, según sus etapas. Con el propósito de conocer la existencia y el funcionamiento de los sistemas, así como los indicadores que se utilizan para cumplir con estos plazos, se preguntó de manera independiente por cada uno de ellos, información que se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 7: Porcentaje de instituciones que cuentan con sistemas de monitoreo e indicadores para el cumplimiento de plazos, según las etapas del PA



Como se observa en el gráfico N° 7, el porcentaje más alto se sitúa en la existencia de sistemas de monitoreo para el plazo de las 24 horas, que es el tiempo máximo para derivar la solicitud a la oficina responsable desde el momento que ingresa. Luego éste desciende al 56% de los servicios encuestados para el plazo de las providencias de mero trámite, es decir, cuando la persona responsable de dar curso a la solicitud aprueba su tramitación. En el caso del plazo de 10 días, destinado a la generación de informes y dictámenes de acuerdo a los antecedentes de la solicitud y del interesado, el 50% de los servicios tiene algún sistema informático que le permite evaluar de manera permanente, en tanto que el 53% cuenta con sistemas para monitorear los 20 días requeridos como máximo para la formalización de una resolución.

A partir de lo anterior, es posible deducir que más del 50% de las instituciones encuestadas posee mecanismos para verificar el cumplimiento de los plazos en las diferentes etapas del procedimiento administrativo. En el caso de la derivación interna, cuando ingresa la solicitud, el porcentaje es bastante más alto, con lo cual se puede inferir que ha habido un poco más de preocupación por la implementación de sistemas que verifiquen el cumplimiento de plazos en los espacios de atención donde se recibe la solicitud ciudadana (no así en los otros centros de responsabilidad, cuyo porcentaje de servicios con sistemas de monitoreo es menor).

Respecto a la existencia de indicadores asociados al monitoreo de estos plazos existe una gran brecha entre los servicios que cuentan con estos sistemas y aquellos que efectivamente los utilizan para la medición de indicadores relacionados, lo que refleja que la existencia de estos sistemas no garantiza que de parte de la institución haya una preocupación constante sobre la evaluación y mejora para el cumplimiento de los plazos, puesto que no hay indicadores asociados. El plazo que cuenta con un mayor porcentaje de instituciones que los miden a través de indicadores es el de los 10 días.

Si se observa la sucesión de los plazos como un proceso es posible reconocer que, a medida que éste avanza, los sistemas de verificación de plazos van disminuyendo, es decir, un porcentaje más alto diseñó sistemas para verificar el plazo de ingreso y derivación de la solicitud; uno menor lo hizo respecto de las providencias para la tramitación y otro porcentaje menor para la elaboración de informes y la toma de decisión final sobre la solicitud. Con esto se deduce que los servicios que cuentan con estos sistemas monitorean en mayor medida a los canales de atención o las ventanillas respecto a su capacidad para ingresar en forma expedita la solicitud, no así los departamentos internos y la autoridad institucional. Esto puede ser perjudicial para el ejercicio de los derechos ciudadanos, en tanto que el cumplimiento de los plazos y el derecho a una atención oportuna es responsabilidad de todas las unidades que participan en él.

Se observa que las mediciones que se realizan son muy pocas, por lo que el uso de estos sistemas de registro es bastante escaso. La subutilización de estos instrumentos refleja baja prioridad por la obtención de información cuantitativa respecto al cumplimiento de plazos para su mejora posterior, análisis de posibles demoras o corrección de errores de proceso.

Este es uno de los temas más sensibles desde el punto de vista ciudadano, pues el acceso tardío a los productos o servicios institucionales se percibe como falta de eficiencia e incapacidad por parte de los servicios públicos. Esto genera fallas en el ejercicio de derechos fundamentales que, se supone, las instituciones deben garantizar a través de la entrega de determinados productos y servicios.

Dada la importancia de este tema se consultó por las ventajas y desventajas que tiene la institución para cumplir con los plazos establecidos. Las respuestas a esta pregunta de tipo cualitativo tendieron a destacar, entre las ventajas, el compromiso de los funcionarios, su capacitación y el desarrollo de monitoreo, así como el uso de sistemas informáticos y de procedimientos claros. En cambio, las desventajas más recurrentes (cerca de un 38% de las instituciones) fueron la dependencia de una respuesta o de antecedentes de parte de otros servicios públicos para resolver la solicitud, cuyas demoras impiden finalizar el Procedimiento Administrativo en la institución que lo inició:

"(La ventaja es) el compromiso de los funcionarios a cargo y la mayor dificultad, que para algunas respuestas se necesita la participación de otras instituciones que no dependen de este servicio".

Por otra parte, al consultar sobre la existencia de reclamos por los tiempos de respuesta, el 68% de los encargados del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) declaró que durante el año 2007 no se recibieron reclamos por esta causa, mientras que un 32% señaló que sí los había. Para contrastar esta información se revisaron fuentes secundarias¹¹ proporcionadas por la División de Organizaciones Sociales (DOS), las cuales revelaron una situación totalmente opuesta, pues, de acuerdo a estas fuentes, el 70% de los servicios recibió reclamos por esta razón en el 2007.

En la revisión de las cartas de derechos ciudadanos, también proporcionadas por la DOS, igualmente se encuentra que el 70% de los servicios ha comprometido plazos ante la ciudadanía, sin embargo, salvo contadas excepciones, sólo se trata de los plazos de respuesta a reclamos y consultas a la Oficina de Información, Reclamos y Sugerencias presencial y virtual. Esta situación puede explicarse porque este tipo de solicitud se encuentra tipificada en los requisitos técnicos del Programa de Mejoramiento de la Gestión, pero casi no existen compromisos de plazos respecto de los productos y servicios institucionales.

El uso de herramientas tecnológicas para reducir demoras en la respuesta a solicitudes ciudadanas, dar atención bajo el principio de la inexcusabilidad y generar reportes que permitan mejorar la gestión de las solicitudes son virtudes que, en general, son reconocidas por los funcionarios que están a cargo del SIAC, pese a que admiten que en la realidad de los servicios persisten dificultades en este sentido:

"Positiva (la percepción), debido a que se agilizan los trámites, se pueden revisar de inmediato otros antecedentes de los usuarios como estado civil, RUT e hijos, entre otros antecedentes, y en el caso de la Ficha de Protección Social se puede revisar de inmediato sin necesidad que el usuario la tenga en su poder".

"En estos dos años se ha avanzado en este tema, sin embargo, falta uniformar procedimientos y terminar con islas de información".

5. Impugnabilidad y contradictoriedad

Para abordar esta dimensión, en una primera instancia se preguntó sobre los mecanismos que contempla la institución para que los usuarios presenten sus reclamos. Se pudo establecer que tanto a nivel nacional como regional hay diversidad de modalidades. Entre ellas destacan con mayor frecuencia los medios escritos, como los formularios ad-hoc y web, así como las cartas. Esta situación es positiva puesto que en la medida que los reclamos se reciben por escrito se puede hacer efectiva la responsabilidad institucional, en caso de que se haya vulnerado un derecho. El uso de formularios, tanto impresos como digitales, por su parte, es una

11. La DOS, en su rol de Organismo Técnico Validador del PMG-SIAC, recopila esta información mediante un documento denominado "matriz de vulnerabilidad de derechos", en el cual cada servicio público reporta los reclamos recibidos y los derechos que los ciudadanos han visto vulnerados. La DOS facilitó las 34 matrices de los servicios que son parte de la muestra.

iniciativa acertada, puesto que permite registrar los datos del usuario que reclama, incluidos los datos de contacto y el lugar donde recibirá las notificaciones y las resoluciones, con la posibilidad cierta de recibir una respuesta por parte del servicio.

Si bien a nivel nacional se detectó cierta relevancia en el uso del registro telefónico de reclamos, no se encontró ningún caso de este tipo en los servicios de regiones. Junto con esto se observa una alta frecuencia (15 casos en total, siete nacionales y ocho regionales) en que los reclamos orales se reconocen como un mecanismo válido. En esta situación, sin embargo, al no quedar registro escrito, el usuario no cuenta con un respaldo sobre la situación que lo aqueja ni de sus datos para el envío de la respuesta. En este sentido, los reclamos orales y sin registro alguno sólo contribuyen a que la institución no asuma formalmente su responsabilidad -en, al menos, estudiar ese reclamo y darle curso-, en tanto que el usuario se queda sin respaldo en sus dichos. Así, este tipo de mecanismos no permite asegurar el ejercicio de los derechos ni la conciencia ciudadana respecto de la corresponsabilidad en el funcionamiento de las instituciones del Estado.

También se pudo establecer que los libros de reclamos aún existen, pero con menor frecuencia que las otras herramientas mencionadas, y sólo un servicio utiliza email o fax para recibir reclamos.

En el caso específico de los libros de reclamos, la Secretaría General de Gobierno ha hecho esfuerzos para que sean eliminados y reemplazados por formularios web u otros ad-hoc, fundamentalmente porque con ellos ocurre un fenómeno similar al del reclamo oral. Es decir, el ciudadano no deja sus antecedentes ni sus datos, y la institución tampoco asume su responsabilidad de dar una respuesta.

Respecto a la difusión de este derecho, pese a que el 100% de los servicios declara divulgarlo a través de su carta de derechos ciudadanos¹², el 91% le confiere la formalidad de un PA, un 82% declara que todos los reclamos son estudiados, en tanto que un 79% señala contar con los mecanismos para que el usuario pueda entregar nuevos antecedentes o impugnar su caso. Es decir, si bien se trata de un derecho difundido, los mecanismos para su cumplimiento no se implementan con el mismo porcentaje.

Aquí se presenta una situación relevante, puesto que, en la medida que los servicios facilitan la posibilidad de entregar nuevos antecedentes o impugnar la solicitud antes de que se resuelva, se podrían prevenir situaciones que generan los reclamos. Entre otros, por falta de rigurosidad en el procedimiento administrativo, por falta de antecedentes de parte del interesado u otras omisiones que podrían resolverse si efectivamente éste pudiese entregar antecedentes y tomar conocimiento del procedimiento a medida que pasa de una etapa a otra.

Asimismo, resulta especialmente relevante el uso de los sistemas de registro y expediente electrónico. Estos deben facilitar la entrega de información relativa al progreso de la solicitud y los antecedentes que se podrían requerir para que la decisión final sea favorable al ciudadano. En esta dimensión existe un nivel de avance limitado, pues todo lo que existe en cuanto a los mecanismos de reclamo se relacionan más con las quejas, una vez que se ha comunicado la resolución final, o con el proceso de atención, cuando ingresa la

12. A partir del año 2007, la SEGEGOB ha impulsado la implementación de cartas de derechos ciudadanos en los servicios públicos, en el contexto del SIAC, como parte de una política de mejoramiento en la calidad de los servicios entregados por el Gobierno.

solicitud. No antes, como lo estipula la LPA, bajo la perspectiva de la impugnabilidad y la contradictoriedad que lleve a la aplicación de los recursos correspondientes.

Lo anterior queda de manifiesto cuando se pregunta a los funcionarios encargados del SIAC sobre su percepción acerca de los reclamos. Las respuestas revelan que, pese a ser situaciones aisladas -de acuerdo a lo que ellos señalan-, se reconoce que es un mecanismo de ejercicio de derechos que puede vislumbrar situaciones de vulneración de ellos, así como problemas con la provisión de productos y servicios institucionales, los cuales representan oportunidades de mejora:

"En general, los usuarios reclaman en relación a la calidad y forma de atención que realizamos en nuestras plataformas y canales, sobre la base de no cumplimiento de los plazos, por insatisfacción de las respuestas recibidas, por fallas de nuestra plataforma tecnológica o la página web, por una mala gestión realizada por algún ejecutivo..."

"Nuestro servicio tiene una baja tasa de reclamos, aparentemente porque no existirían situaciones que los generen. Sin duda, en los ciudadanos aún no está internalizado el 'Derecho al reclamo' y seguramente tampoco en muchas de las personas que atendemos público, por lo cual es necesario hacer mayor difusión al respecto".

6. Responsabilidad

Para desarrollar el indicador de la responsabilidad se indagó en el reconocimiento de las responsabilidades de los funcionarios sobre el PA, de acuerdo a lo establecido formalmente en resoluciones internas, descripciones de cargos y funciones o procedimientos escritos y la manera en que dichas responsabilidades se difunden a los usuarios.

En este contexto, destaca que el 98% de los servicios cuenta con una definición formal de estas responsabilidades. Este dato es positivo, porque facilita el derecho ciudadano a conocerlas respecto de las etapas de la solicitud identificando a los funcionarios.

Pese a lo anterior, existe una diversidad de respuestas cuando se consulta por los mecanismos para dar a conocer estas definiciones a la ciudadanía, sin que se observe diferencias significativas entre los servicios regionales y nacionales.

El uso de la señalética y la indicación verbal, en caso que un usuario lo consulte, son los mecanismos con mayores frecuencias (25 casos en cada uno). Con el propósito de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano de identificar a los funcionarios responsables es deseable incrementar el número de servicios que entrega este dato, junto al acuse de recibo de la solicitud y a que el usuario acceda a estas identificaciones en cada etapa del procedimiento a través de los sistemas de seguimiento y expediente electrónico de las atenciones (ya sea por vía presencial o en los sitios web, mediante el uso de formularios, comprobantes u otro tipo de comunicaciones formales que pueden transmitirse por Internet). Ambas medidas tienen baja frecuencia de uso entre los servicios públicos estudiados (12 y 15 respectivamente).

7. Dignidad de trato

En relación a la capacitación, un 79% de los encargados del SIAC declara que se hacen capacitaciones permanentes. Sin embargo, el porcentaje de instituciones cuyos funcionarios no reciben capacitación continua en este tema se concentra en los servicios de regiones. Esta situación es preocupante, porque los recursos destinados a la capacitación deben distribuirse de manera equitativa, ya que de otro modo se discrimina indirectamente a los usuarios de regiones, pues a ellos no se les garantiza contar con funcionarios altamente capacitados para atender sus requerimientos, como sucede en los servicios centralizados. También es preciso que se explore y defina otro tipo de mecanismos que permitan generar capacidades como, por ejemplo, la creación de una "guía de conductas esperadas", el uso de prácticas como el coaching o asociar las evaluaciones positivas a reconocimientos.

Respecto a los reclamos, a través de fuentes secundarias proporcionadas por la División de Organizaciones Sociales, se verificó que la mitad de los servicios estudiados recibieron reclamos por esta razón durante el año 2007.

Este hecho refleja que en el derecho a recibir un trato digno todavía hace falta mejorar las estrategias de capacitación y, en general, de gestión de las personas, así como sensibilizarlas, particularmente en el caso de los funcionarios que atienden público.

Al solicitar a los encuestados que propongan medidas para facilitar el trabajo de los funcionarios que atienden público en forma presencial y remota, con el fin de garantizar un servicio de calidad, nuevamente surgen como principales dificultades el mejoramiento en infraestructura, sistemas informáticos y personal, destacando la necesidad de terminar con la multiplicidad de tareas de los funcionarios y capacitar en temáticas relacionadas con la atención de público:

"Un espacio físico y dedicación exclusiva para la atención de público. Ambiente más agradable y sistemas informáticos que agilicen los procesos".

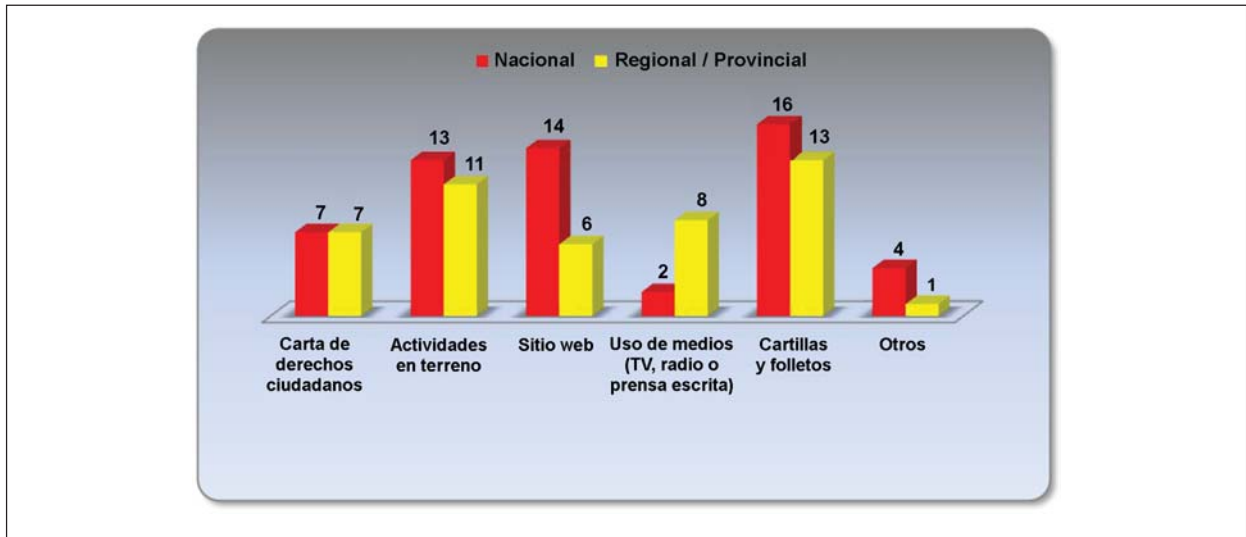
"Capacitaciones en materias como asertividad, manejo y resolución de conflictos, así como la adopción de medidas que ayuden a mejorar las actuales condiciones de infraestructura de los espacios de atención".

"Mayor capacitación en relación a técnicas de atención de público, equilibrar las cargas de trabajo y disminuir procedimientos y acciones manuales automatizando de mejor manera el sistema".

8. Publicidad

A propósito de la publicidad de los requisitos para acceder a los beneficios del sistema, el 100% respondió que lo hacía mediante diferentes medios, según consta en el siguiente gráfico:

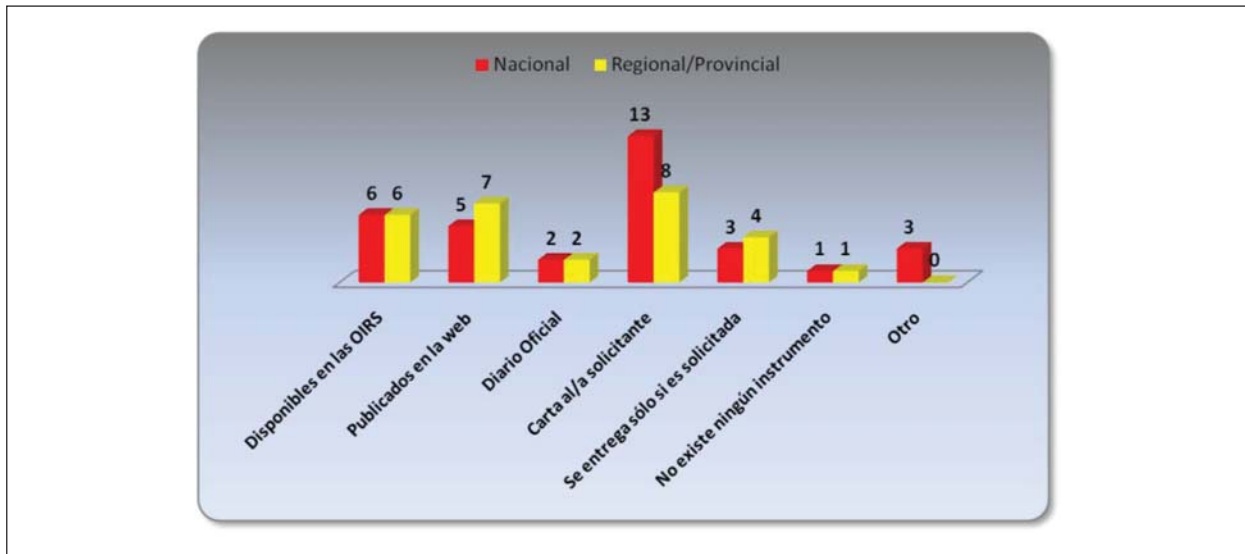
Gráfico 8: Instrumentos para difundir los requisitos para acceder a los beneficios



En este gráfico se observa que los medios más utilizados son el sitio web y las cartillas y folletos (20 y 19 casos, respectivamente). Si bien esto puede ser positivo, ya que el sitio web es un medio masivo, para ciertos sectores de la población es una herramienta de acceso restringido. Para ellos, las cartillas y los folletos pueden ser una opción a su alcance, a través de los cuales se enteran de los requisitos para acceder a los beneficios.

En esta materia, resulta interesante observar la diferencia que existe entre las instituciones a nivel nacional en comparación con las regionales. Mientras 14 instituciones de nivel nacional utilizan la plataforma digital, sólo seis de regiones y provincias lo hacen. Esta proporción se invierte cuando se observa el uso de medios como la televisión, la radio o la prensa escrita, pues sólo dos instituciones centralizadas utilizan estos medios versus ocho de regiones. Es posible que en este dato se encuentre el uso de radios locales que sirven de canal para comunicar los beneficios sociales y los requisitos para postular.

Los resultados son diferentes respecto de la difusión en la etapa de finalización del PA, puesto que hay dos casos en que no hay mecanismos formales para dar a conocer las resoluciones y siete en que esto se hace sólo si es solicitado. En este contexto, el Diario Oficial se menciona en cuatro casos y existen tres agrupados en "otros mecanismos" referidos al uso del teléfono y el correo electrónico. Las OIRS y la web tienen una mayor frecuencia, pero la mayor cantidad de servicios contempla el envío de cartas como mecanismo principal (21 respuestas, 13 a nivel nacional y ocho en regiones).

Gráfico 9: Instrumentos para dar a conocer las resoluciones y sus fundamentos una vez finalizado el PA

Considerando que la publicidad y el acceso a la información son unos de los derechos ciudadanos más importantes, la frecuencia en el uso de los diferentes mecanismos es bastante baja, sobre todo en algunos casos como el del Diario Oficial, medio fundamental cuando las resoluciones afectan a terceras personas. Esto configura un escenario preocupante en esta materia, el cual está estipulado en la LPA.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El primer objetivo específico de este estudio fue diagnosticar el grado de adecuación del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC) como herramienta de gestión para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos establecidos en la Ley de Procedimientos Administrativos (LPA), mediante el empleo de una metodología objetiva y medible.

La aplicación de una encuesta a una muestra de 34 funcionarios responsables del SIAC -basada en un cuestionario semiestructurado- dejó en evidencia que existe cierto conocimiento respecto de los procedimientos administrativos y su correlato en los derechos ciudadanos reconocidos en la LPA. Es así como en su mayoría, los encargados del SIAC conocen las etapas del Procedimiento Administrativo (PA) y los plazos para su cumplimiento.

Pese a este conocimiento, aún existen oportunidades de mejoras en cuanto a la implementación de sistemas tecnológicos que contribuyan a automatizar los PA y, en particular, facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos tales como acceder a la información del trámite, conocer las responsabilidades de los funcionarios, acceder a documentación y verificar el cumplimiento de los plazos. En este sentido, se observó que en aquellos casos en que existen sistemas que facilitan el ejercicio de esos derechos, sólo lo hacen en el ámbito interno del servicio público en cuestión, sin considerar mecanismos para interactuar con otras instituciones (ésta es una de las principales razones que en algunos casos explica el no cumplimiento de los plazos). Del mismo modo, según los encuestados, persistirían carencias de infraestructura y dotación de personal, las que impiden entregar una atención de calidad y generar certeza en los usuarios respecto de un adecuado tratamiento de su solicitud.

Una de las conclusiones de esta investigación detecta una debilidad institucional, puesto que no existen mecanismos adecuados de exigibilidad de los derechos ciudadanos. Es decir, cuando una persona ve vulnerados sus derechos estipulados en la LPA, y ya ha recurrido a todos los recursos que ella contempla, su única alternativa para exigir algún tipo de compensación -si corresponde- es recurrir a los Tribunales de Justicia. O sea, la exigibilidad se encuentra limitada por la vía administrativa. En este mismo ámbito, la dirección política y los mecanismos de coordinación para impulsar y monitorear el cumplimiento de la LPA son frágiles, como también lo son entre aquellos servicios públicos a cargo de su implementación en su relación directa con la ciudadanía.

En cuanto a los procesos, resulta interesante observar que se han implementado sistemas para el apoyo de los procedimientos administrativos, entre otros, los sistemas de registro, el expediente electrónico y los formularios web. Pese a ello, aún persisten prácticas burocráticas que dilatan los procedimientos, porque no se utilizan en forma adecuada todas las potencialidades que hoy ofrece la tecnología. Esta subutilización genera demoras, errores y omisiones que finalmente implican -o podrían implicar- la vulneración de algunos de los derechos ciudadanos estipulados en la LPA.

Si bien hay casos en los que se utilizan sistemas *workflows*, no se observa la integración de este tipo de sistemas, así como tampoco el uso de instrumentos tecnológicos interoperables entre servicios que faciliten

el ejercicio a ser atendido bajo el principio de la inexcusabilidad o de eximirse de presentar documentación existente en las instituciones.

Otra inferencia interesante que se puede derivar de este estudio es la irregular vinculación que existe entre el SIAC y los PA destinados a proveer productos de mayor demanda en los servicios. El único vínculo claramente observable es el de entrega de información respecto de los requisitos para postular a los beneficios, el cual se realiza mediante los canales de atención implementados por el SIAC. Otra relación se observa en la recepción de los reclamos y las sugerencias respecto a la calidad del servicio por parte del SIAC. Por último, existen algunos casos aislados en que los PA se inician en el SIAC.

Lo anterior puede implicar que, pese a los esfuerzos del Gobierno para contar con un sistema de mejora continua de los procesos de atención, éstos todavía se encuentran en la "periferia" de los procesos de entrega de productos y servicios, quedando como tarea pendiente entrar en los procedimientos que concretizan la misión de la institución. Esto se traduce en que existe un sistema para hacer difusión de los derechos, entregar información sobre los productos y servicios, así como contar con los canales adecuados para que la ciudadanía realice sus reclamos, sin que haya mecanismos para prevenir y resolver los problemas que ocurren dentro de los sistemas administrativos de provisión de servicios. En general, tampoco existen mediciones exhaustivas respecto de los procedimientos que existen para entregar los principales productos y servicios institucionales. Esto provoca que persistan situaciones de vulneración de derechos -potencial y real- e impide que se resuelvan, pues no existen los mecanismos para ello o los que hay no se utilizan adecuadamente.

Por otra parte, hay deficiencias en el personal a cargo del PA. Un tema relevante que se relaciona con las personas es la gestión del cambio que requiere la implementación y mejora continua de los PA para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos. El instrumento aplicado, en sus preguntas de tipo cualitativo, arrojó respuestas que reflejan una falta de sensibilidad frente a los derechos ciudadanos y al rol que deben desempeñar los canales de atención, así como sus procesos de trabajo. Esto no sólo a nivel los encargados del SIAC o de los funcionarios que atienden público en forma presencial o remota, sino que también en jefaturas intermedias y altas.

Como causa y efecto de lo anterior, en muchos servicios -y particularmente en regiones- la inversión en capacitación parece ser menor de la necesaria para potenciar a los puntos de atención al usuario, lo que se traduciría en situaciones complejas que ponen en riesgo la calidad de la atención y la dignidad de trato a la ciudadanía, lo que constituye un derecho ciudadano que se incluye en esta investigación.

En este mismo sentido, se constata como un problema la falta de personal exclusivo para desempeñar las funciones de atención y recepción de solicitudes ciudadanas, tanto por las vías presenciales como por las remotas.

Asimismo, el estudio detectó que persisten situaciones de precariedad de recursos mínimos para el funcionamiento de los espacios de atención. Es así como, por un lado, aún se reproducen escenarios donde la burocracia de los procedimientos y la falta de apego a los principios legales ponen en riesgo el adecuado

ejercicio de los derechos ciudadanos y, por el otro, la dictación de la LPA ha carecido de elementos de obligatoriedad suficientes que garanticen la exigibilidad de los derechos ciudadanos que ella reconoce.

En general, el resultado del diagnóstico, en cuanto a la adecuación del SIAC para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos, tiene implicancias en tres grandes temas:

1. Mejorar la institucionalidad de protección de los derechos ciudadanos.
2. Potenciar los mecanismos para su ejercicio en los procesos que se desarrollan en los servicios públicos.
3. Gestionar de manera más adecuada a las personas que participan en ellos.

Sobre esta base se responde al segundo objetivo de este estudio que es proponer, a partir de los resultados del diagnóstico, iniciativas de mejora de los procedimientos administrativos a través de los cuales la ciudadanía ejerce los derechos consagrados en la LPA.

1. Mejorar la institucionalidad de protección de los derechos ciudadanos

En este ámbito se encuentran todas aquellas medidas relacionadas con el marco legal y otras instituciones formales destinadas a asegurar ciertas condiciones mínimas para el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como los mecanismos de exigibilidad.

Cabe señalar que el hecho de que exista la LPA, y que ésta explicita los derechos que le asisten al ciudadano en su interacción con los servicios públicos a través de los PA, ya es una base sólida de tipo institucional para avanzar en esta materia. Es decir, cuando este estudio considera, desde una óptica jurídica, la LPA como parte del ámbito institucional más básico sobre el cual se puede seguir avanzando.

Pese a que es deseable que las mejoras destinadas a estos fines sean lo más simples posibles y con altos impactos, ciertamente se requiere de algunos cambios en la institucionalidad, aunque, por lo general, éstos sean lentos y complejos.

A continuación se proponen algunas medidas específicas:

- Fortalecer y actualizar los mecanismos que dan sustento legal al SIAC como herramienta para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos estipulados en la LPA.
- Generar una mesa de trabajo interservicios para coordinar esfuerzos en la implementación de los procesos prescritos en la LPA.
- Formalizar convenios de interoperabilidad y potenciar las redes de entidades públicas al servicio del ciudadano.
- Incorporar mecanismos ciertos de exigibilidad, como la aplicación de los silencios, los recursos de

reposición y jerárquico, la contradictoriedad y la posibilidad de impugnar las decisiones.

- Insistir en la idea de implementar una Defensoría Ciudadana.
- Considerar a la Ley Nº 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública como uno de los elementos que fortalece el derecho de acceso a la información sobre los actos administrativos, sus fundamentos y resoluciones, materia que también se encuentra en la LPA.
- Lograr mayor integración del Programa de Mejoramiento de la Gestión¹³, de modo que todos los sistemas que lo componen contribuyan a la mejora de servicios a la ciudadanía.

2. Potenciar los mecanismos para el ejercicio de los derechos ciudadanos en los procesos que se desarrollan en los servicios públicos

Para operacionalizar las recomendaciones en el ámbito institucional se requiere del análisis y rediseño de procesos, para lo cual es necesario incorporar funcionalidades expresas, con el fin de que se ejecuten actividades que aseguren el ejercicio de los derechos ciudadanos, así como su respectivo seguimiento.

No obstante esta indicación, el uso de instrumentos tecnológicos que faciliten el ejercicio de tales derechos aún cuenta con una débil implementación. La mayoría de los servicios públicos no cuenta con medios informáticos para informar sobre el estado del trámite al ciudadano que consulta y estos sistemas tampoco permiten acceder a los documentos que se van generando ni a las resoluciones finales. Del mismo modo, falta que estos sistemas permitan la entrega de documentación adicional antes de que se emita la resolución final y se formulen alegaciones ex ante.

Aunque todavía es muy poco frecuente, en los servicios existe cierto nivel de desarrollo para monitorear los plazos, sin que ello se vea reflejado en la existencia de mediciones periódicas que les permitan reconocer los avances y plantear las mejoras que se requieran.

Las recomendaciones que surgen de este estudio son las siguientes:

- Gestión tecnológica enfocada a los ciudadanos.
- Integración de canales de acceso ciudadano a los servicios públicos.
- Estudios permanentes y transversales sobre la calidad de servicio, en los cuales se capture información que contribuya a mejorar los procesos.
- Fondo para mejorar los espacios de atención tanto presenciales como remotos.

13. Este programa es un mecanismo de incentivos económicos para los funcionarios públicos, estructurado sobre la base de diferentes áreas estratégicas, las cuales, a su vez, se sustentan en sistemas, entre ellos, el SIAC. Los sistemas contienen diferentes requisitos técnicos que se deben cumplir a partir de una programación anual.

3. Gestionar de manera más adecuada a las personas que participan en los procesos

Para que la incorporación de tecnologías y el rediseño de procesos den resultados positivos en el ejercicio de los derechos ciudadanos es fundamental trabajar con los funcionarios y su cultura. En esta dirección se propone lo siguiente:

- Gestionar cambios.
- Generar capacidades.
- Establecer instancias de mejora (procedimientos, tecnología u otros) con participación de funcionarios que atienden público.
- Reconocer las buenas prácticas en atención ciudadana.
- Mejorar la difusión sobre los derechos ciudadanos.
- Crear espacios de acercamiento entre la ciudadanía y la mejora continua de procesos que la LPA requiere.

Es importante resaltar la complementariedad de estas medidas, dado que este estudio permitió reconocer que la dictación de una ley por sí misma no genera cambios en la proporción esperada. El avance que la Ley 19.880 significa para Chile se ve fortalecido con la implementación del SIAC y sus herramientas de trabajo en los servicios públicos. Pero si se regresa al tema que originó esta investigación, es decir, el respeto por los derechos ciudadanos en un país que progresa, queda en evidencia la relevancia de integrar metodologías de gestión a escala humana que releven el valor democrático que el ejercicio de estos derechos lleva implícito.

V. Bibliografía

- ALEX, R. (1993). «Teoría de los derechos fundamentales». Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 607.
- ALFORD, J. «Definiendo al cliente en el sector público: Una perspectiva de intercambio social» [en línea: 200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/ALFOR%20John%20-%20Definiendo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf]
Consulta: 9 de diciembre de 2008. Traducción al español del original en: «Public Administration Review» (2002). Vol. 62, Nº 3.
- BACHELET, M. Cuenta Pública Anual ante el Congreso Pleno. Valparaíso, Chile. 21 de Mayo de 2008.
- BERTUCCI, G. (2005). «Gobierno digital y valor público». Política digital s.n. (23):12-14. México D.F.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL (2000). «Equidad, desarrollo y ciudadanía». Santiago de Chile, p. 334.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL. «El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social». En «La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad» (2006). Santiago de Chile. Pp. 13-42.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS. Primer Informe Trimestral (2008). Santiago de Chile, p. 23.
- COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS. Resultados de la Primera Encuesta de Derechos Ciudadanos en la Administración Pública [en línea: www.comisiondefensoraciudadana.cl]. Consulta: 9 de diciembre de 2008.
- CORPORACIÓN GENERA. Estudio: «Derechos y Ciudadanía en el Chile de hoy». [en línea: www.generaenlinea.cl/g_biblio/g_estud.php]. Consulta: 9 de diciembre de 2008.
- CORPORACIÓN PARTICIPA. «Segundo estudio sobre acceso a la información pública en Chile» (2006). [transparencias] s.l., p. 29.
- DECRETO SUPREMO Nº 77 del año 2004 sobre Notificaciones y comunicaciones electrónicas y DECRETO SUPREMO Nº 81 del mismo año sobre Interoperabilidad de documentos electrónicos.
- DIVISIÓN DE ORGANIZACIONES SOCIALES (agosto de 2008). Agenda de Participación Ciudadana 2006-2010. 2ª ed. Santiago de Chile, p. 34.
- EIDE, A. «La significación histórica de la Declaración Universal». [en línea: www.unesco.org/issj/rics158/eidespa.html]. Consulta: 9 de diciembre de 2008.
- FARRÉ, O. y DOMENECH, I. (2002). VII Jornada sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (A Coruña).
- FERNÁNDEZ, P. y FRIEDMANN, R. (Mayo/Junio 2007). «Relationing: El marketing después del marketing». Economía y Administración, Nº 154: 14-24. Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

- GALIANI, S. (2006). «Políticas sociales: Instituciones, información y conocimiento». Santiago de Chile, CEPAL (Serie Políticas sociales, N° 116), p. 41.
- HOPENHYN, M. «Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social. s.l., CEPAL, s.f., p. 16 (Notas de Población N°85).
- INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL N° 04 (19 de junio de 2003). Imparte instrucciones sobre aplicación de la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos. Santiago de Chile.
- KEKIC, L. (21 de noviembre de 2006). «The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy». *The Economist*.
- KOTLER, P. y LEE, N. (2007). «Marketing in the Public Sector». s.l., Prentice Hall, p. 336.
- LAGOS, R. (s.l., 21 de junio de 2007). Seminario: Democracia, Economía y Ciudadanía Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.
- LEY N° 19.628. Protección de datos de carácter personal. Diario Oficial. Santiago de Chile, 28 de agosto de 1999.
- LEY N° 19.880. Establece bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial. Santiago de Chile, 29 de mayo de 2003.
- LEY N° 20.285. Sobre Acceso a la Información Pública. Diario Oficial. Santiago de Chile, 20 de agosto de 2008.
- MENDOZA, X. y ECHEBARRÍA, K. (1999). «La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público». E: LOSADA I. MARRODÁN, C. «¿De burócratas a gerentes?». s.l. Banco Interamericano del Desarrollo. Pp. 15-45.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO (2008). Guía Metodológica Sistema Integral de Atención Ciudadana. 6ª ed. Santiago de Chile, p. 241.
- MINTZBERG, H. (mayo-junio 1996). «Managing Government, Governing Management». *Harvard Business Review*. Reprint 96306.
- MOORE, M. (1998). «Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público». Barcelona, España, Editorial PAIDOS, p. 438.
- NEVADO-BATALLA M., P. (2003). «Calidad de los servicios». Bogotá, Colombia, Estudio Socio Jurídico, p. 16.
- OCAMPO, J.A. «Economía y democracia [en línea: www.forocajamarca.org/documentos/democracia.doc/]. Consulta 9 de diciembre de 2008.
- ORDÓÑEZ, J. «Los derechos fundamentales como referente del paradigma de ciudadanía civil y de la definición de la frontera de exclusión social». En GACITÚA E., SOJO C. y DAVIS S. (Eds.). «Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe». San José de Costa Rica. FLACSO: Banco Mundial, 2000. Pp. 89-110.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO, PNUD (2004). «Desarrollo Humano en Chile: El poder para qué y para quién». Santiago de Chile, p. 232.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2006). «Desarrollo Humano en Chile: Las Nuevas Tecnologías: ¿Un salto al futuro?». Santiago de Chile, p. 270.

- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD (2004). «La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos». Santiago de Chile, p. 270.
- PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (abril de 2003). «Gobierno electrónico en Chile: Estado del arte». Santiago de Chile, p. 134.
- PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. «Manual sobre Procedimiento Administrativo». s.l., s.f., p. 31.
- PROYECTO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. «Simplificación de Trámites, Manual Operativo». s.l., s.f., p. 30.
- SECRETARÍA EJECUTIVA DEL COMITÉ DE MINISTROS PARA EL DESARROLLO DIGITAL (enero de 2008). «Capacitación en el conocimiento de los Procedimientos Administrativos afectos a la Ley de cada Institución». s.l.
- SOJO, C. «Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social». En GACITÚA E., SOJO C. y DAVIS S. (Eds.). «Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe». San José de Costa Rica. FLACSO: Banco Mundial, 2000. Pp. 49-87.
- VÁSQUEZ, A. (noviembre de 2005). «Ejemplos de uso de tecnologías de información y comunicación en programas de protección social en América Latina». Santiago de Chile, CEPAL, p. 52. (Serie financiamiento del desarrollo).
- VÁSQUEZ, A. (2005). «Manual de Implementación de Ventanillas Únicas Electrónicas». Santiago de Chile, inédito.
- WAISSBLUTH, M. (marzo de 2006). «La reforma del Estado en Chile 1990–2005. De la confrontación al consenso». Barcelona España, ESADE, p. 132.

VI. Estudios de caso

Publicados en 1996

Estudio de Caso N° 1

LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES EN PARAGUAY.

César Pastore Britos.

Estudio de Caso N° 2

AZÚCAR: MERCOSUR Y RECONVERSIÓN, EL CASO CALNU (URUGUAY).

Fernando Correa Alsina.

Estudio de Caso N° 3

EL LITIO: UNA PERSPECTIVA FALLIDA PARA BOLIVIA.

Walter Orellana Rocha.

Estudio de Caso N° 4

EL ESTUDIO DE CASO COMO INSTRUMENTO PEDAGÓGICO Y DE INVESTIGACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS.

Ramón Borges Méndez.

Estudio de Caso N° 5

INCENTIVOS A LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES EN BOLIVIA: UNA CONFRONTACIÓN ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA.

Patricia Noda Videá.

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSIÓN MÍNIMA.

María Lila Iwasaki.

Estudio de Caso N° 7

LA PRIVATIZACIÓN DEL ÁREA DE CARGA DE LA EMPRESA DE FERROCARRILES DEL ESTADO EN CHILE: ¿UNA NEGOCIACIÓN ATÍPICA?

Cristián Saieh Mena.

Estudio de Caso N° 8

DE LO ERRÁZURIZ A TIL-TIL: EL PROBLEMA DE LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN SANTIAGO.

Sandra Lerda y Francisco Sabatini.

Estudio de Caso N° 9

CONSTRUCCIÓN DE UNA CÁRCEL ESPECIAL PARA MILITARES: LECCIONES Y DESAFÍOS DE GOBERNABILIDAD EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CHILENA.

Soledad Ubilla.

Estudio de Caso N° 10

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE UN HOSPITAL PÚBLICO: EL CASO DE LA ASISTENCIA PÚBLICA EN SANTIAGO.

Cecilia Montero y Carlos Vignolo.

Estudio de Caso N° 11

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN GOBIERNOS LOCALES: DESAFÍOS INSTITUCIONALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA.

Claudio Orrego Larraín.

Publicados en 1997

Estudio de Caso N° 12

MITOS Y HECHOS DEL PROGRAMA DE VIVIENDA BÁSICA EN SANTIAGO DE CHILE: UNA MIRADA DESDE LOS BENEFICIARIOS.

Fernando Díaz Mujica.

Estudio de Caso N° 13

GESTIÓN TERRITORIAL DEL FOMENTO PRODUCTIVO: UNA OBSERVACIÓN A LA PYME FORESTAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Liliana Cannobbio Flores.

Estudio de Caso N° 14

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO.

Luis Gonzalo Urcullo Cossío.

Estudio de Caso N° 15

GÉNERO, SALUD Y POLÍTICAS PÚBLICAS, DEL BINOMIO MADRE-HIJO A LA MUJER INTEGRAL.

Alejandra Faúndez Meléndez.

Estudio de Caso N° 16

ESTUDIO DEL SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL EN BOLIVIA.

Julio Waldo López Aparicio.

Estudio de Caso N° 17

LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO EN ECUADOR. EL CASO DEL SISTEMA DEL OLEODUCTO TRANSECUTORIANO.

Luis Esteban Lucero Villarreal.

Estudio de Caso N° 18

LA GESTIÓN COLECTIVA DEL DERECHO DE AUTOR Y LOS DERECHOS CONEXOS: INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

Marvin Francisco Discua Singh.

Publicados en 1998

Estudio de Caso N° 19

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES PARA PROMOVER LA PERMANENCIA DE PROFESIONALES CALIFICADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO PERUANO. EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.

Juan Carlos Cortázar Velarde.

Estudio de Caso N° 20

LA CRISIS DE LAS UVAS ENVENENADAS.

Claudio Rodolfo Rammsy García.

Estudio de Caso N° 21

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE HAITÍ (ELEMENTOS PARA EL DEBATE).

Michel-Ange Pantal.

Estudio de Caso N° 22

REGULACIÓN DE SEGUROS PRIVADOS DE SALUD: LA EXPERIENCIA EN CHILE DE LA SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES DE SALUD PREVISIONAL (ISAPRES).

Cecilia M^a, Yajaira Rivera, Livia Sánchez.

Estudio de Caso N° 23

LA REFORMA A LA JUSTICIA CRIMINAL EN CHILE: EL CAMBIO DEL ROL ESTATAL.

Juan Enrique Vargas Viancos.

Estudio de Caso N° 24

EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA EN EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN VENEZOLANO.

David Mieres Valladares.

Estudio de Caso N° 25

CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA EN ARGENTINA (1984 - 1996).

Alejandro Esteban Rodríguez.

Estudio de Caso N° 26

POLÍTICA AMBIENTAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DEL PROYECTO DE USO Y CONSOLIDACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES EN LAS COMUNIDADES RURALES DE LA REGIÓN CHOROTEGA.

Georgina Paniagua Ramírez.

Estudio de Caso N° 27

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD EN LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UN ESTUDIO SOBRE LOS PROCESOS DE SELECCIÓN Y FINANCIAMIENTO.

Sixto Carrasco Vielma.

Estudio de Caso N° 28

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EL PERÚ.

Leopoldo Arosemena Yabar-Dávila.

Estudio de Caso N° 29

DESCENTRALIZACIÓN EN BOLIVIA PARTICIPACIÓN POPULAR Y POLÍTICA PARA UNA COMPATIBILIZACIÓN CON LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NACIONAL.

José Antonio Terán Carreón.

Estudio de Caso N° 30

LA POLÍTICA DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DE MÉXICO: EFECTOS EN EL CASO DE LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO - CHILE.

Ana María Güémez Perera.

Estudio de Caso N° 31

LA LEY N° 19.490: IMPLICACIONES Y PROYECCIONES DEL MANEJO DE UNA CRISIS: EL CASO DEL PERSONAL NO MÉDICO DE SALUD.

Claudia Muñoz Salazar.

Publicados en 1999**Estudio de Caso N° 32**

LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EDUCACIÓN EN EL PERÚ DE HOY: UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA.

Nelson Shack Yalta.

Estudio de Caso N° 33

PROGRAMA CHILE - BARRIO: ¿UNA PROPUESTA DE INTERVENCIÓN PÚBLICA INNOVADORA EN ASENTAMIENTOS PRECARIOS?

María Gabriela Rubilar Donoso.

Estudio de Caso N° 34

SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, INNOVACIONES NECESARIAS EN EL SISTEMA DE SALUD OCUPACIONAL DEL PERÚ.

Cecilia M^a Cárdenas.

Estudio de Caso N° 35

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO EN OBRAS VIALES CONCESIONADAS.

Ricardo Cordero Vargas.

Estudio de Caso N° 36

MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN VENEZUELA: EL CASO DE LAS REDES LOCALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.

Luzmari Martínez Reyes.

Estudio de Caso N° 37

CULTURA CIUDADANA: LA EXPERIENCIA DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ (1995 - 1997).

Pablo Franky Méndez.

Estudio de Caso N° 38

POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN JUVENIL Y MERCADO DEL TRABAJO EN VENEZUELA (1990 - 1997).

Urby Pantoja Vásquez.

Estudio de Caso N° 39

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN COMO UN MODO DE CONSOLIDAR LOS PROCESOS DEMOCRÁTICOS: EL CASO ARGENTINO

Irma Miryam Monasterolo.

Estudio de Caso N° 40

EL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN CHILE: DIAGNÓSTICO, EVALUACIÓN Y PROPUESTA PARA MEJORAR SU GESTIÓN.

César Chanamé Zapata.

Estudio de Caso N° 41

REFORMA AL SISTEMA DE REMUNERACIONES DE LOS DOCENTES DEL SERVICIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA EN BOLIVIA.

Teresa Reinaga Joffré.

Estudio de Caso N° 42

LA NEGOCIACIÓN DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN CHILE (1983 - 1989).

Justo Tovar Mendoza.

Publicados en 2000

Estudio de Caso Nº 43

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, UNIVERSIDADES ESTATALES Y UNIVERSIDADES PRIVADAS CON APORTES 1981-1989 Y 1990-1998.

Julio Castro Sepúlveda.

Estudio de Caso Nº 44

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA EN LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA: ALGUNAS PROPUESTAS PARA EL SISTEMA DE ACREDITACIÓN CHILENO.

Danae de los Ríos Escobar.

Estudio de Caso Nº 45

POLÍTICAS DE COMPETITIVIDAD EN REGIONES A LA LUZ DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CHILENA.

Jorge Menéndez Gallegos.

Estudio de Caso Nº 46

ANÁLISIS DE LAS SEÑALES ECONÓMICAS EN LA INDUSTRIA ELÉCTRICA EN BOLIVIA.

Jorge Ríos Cueto.

Estudio de Caso Nº 47

POTENCIALIDADES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN VENEZUELA.

Edgar Rojas Calderón.

Estudio de Caso Nº 48

ANÁLISIS DE LA REFORMA DE PENSIONES EN EL SALVADOR

Irma Lorena Dueñas Pacheco.

Estudio de Caso Nº 49

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA REGULATORIA DEL SECTOR HIDROCARBUROS EN BOLIVIA.

Tatiana Genuzio Patzi.

Estudio de Caso Nº 50

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ESPACIO LOCAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA EN CHILE.

Roberto Godoy Fuentes.

Estudio de Caso Nº 51

GESTIÓN DE BILLETES EN EL BANCO CENTRAL.

John Vela Guimet.

Estudio de Caso Nº 52

EL CRÉDITO COMO INSTRUMENTO PARA FINANCIAR EL ACCESO Y LA MANTENCIÓN DE ESTUDIANTES EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

Juan Salamanca Velázquez.

Publicados en 2001

Estudio de Caso Nº 53

EL NUEVO MODELO DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE DE NICARAGUA.

Raquel del Carmen Aguirre.

Estudio de Caso Nº 54

LA GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE LA PAZ.

Humberto Rosso Morales.

Estudio de Caso Nº 55

EDUCACIÓN SUPERIOR EN NICARAGUA: ¿EFICIENCIA EN LA ASIGNACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO?

Emilio Porta Pallais.

Estudio de Caso Nº 56

SEGURO DE DESEMPLEO EN CHILE.

Juan Pablo Severin Concha.

Estudio de Caso Nº 57

FORMACIÓN DOCENTE: CENTROS REGIONALES DE FORMACIÓN DE PROFESORES (CERP).

Juan Eduardo Serra Medaglia.

Estudio de Caso Nº 58

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. EL CASO CHILENO (1994 - 2000).

Álvaro Vicente Ramírez Alujas.

Estudio de Caso Nº 59

CONTENCIÓN DE COSTOS EN MEDICAMENTOS: LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y EL CASO CHILENO.

Lucas Godoy Garraza.

Estudio de Caso Nº 60

LA REFORMA CONSTITUCIONAL ECUATORIANA DE 1998: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GOBERNABILIDAD.

Fernando Pachano Ordóñez.

Publicados en 2002

Estudio de Caso Nº 61

EL ENFOQUE DE GÉNERO DENTRO DEL PROGRAMA DE REFORMA DEL SERVICIO CIVIL NICARAGÜENSE: ANÁLISIS DEL AMBIENTE INSTITUCIONAL.

María Andrea Salazar Mejía.

Estudio de Caso Nº 62

REFORMA AL SISTEMA DE PENSIONES EN COSTA RICA: EVALUACIÓN DE LA NUEVA ORGANIZACIÓN.

Cinthya Arguedas Gourzong.

Estudio de Caso Nº 63

LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO MÁS ALLÁ DE LO ESTATAL: EL CASO DEL FONDO DE RECONSTRUCCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA DEL EJE CAFETERO (FOREC) EN COLOMBIA.

Jorge Iván Cuervo Restrepo.

Estudio de Caso Nº 64

INSERCIÓN LABORAL JUVENIL: ANÁLISIS DE VARIABLES RELEVANTES Y PERSPECTIVAS DE POLÍTICA.

Sergio Antonio Ibáñez Schuda.

Estudio de Caso N° 65

LA DEMANDA POR JUSTICIA, UN PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA.
Rafael Mery Nieto.

Estudio de Caso N° 66

ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LA ATENCIÓN AL CONTRIBUYENTE EN EL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS DE CHILE.
Carlos René Martínez Calderón.

Estudio de Caso N° 67

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR GÉNERO Y ANÁLISIS DE LA CONCENTRACIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN EL SECTOR TERCIARIO.
Paula Ximena Quintana Meléndez.

Estudio de Caso N° 68

RENDIMIENTO ESCOLAR EN CHILE EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS: ¿QUÉ NOS MUESTRA LA NUEVA EVIDENCIA?
Claudia Marcela Peña Barría.

Estudio de Caso N° 69

DETERMINACIÓN DE LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LOS RESULTADOS ESCOLARES DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN EL PERÚ.
José Carlos Chávez Cuentas.

Publicados en 2003**Estudio de Caso N° 70**

COSTA RICA: IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON CHILE.
Leonardo José Salas Quirós.

Estudio de Caso N° 71

DIFERENCIAS SALARIALES ENTRE EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO DE CHILE EN LOS AÑOS 1990 Y 2000.
Paula Daniela Bustos Muñoz.

Estudio de Caso N° 72

VIABILIDAD DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA EN BOLIVIA (1990 - 2001).
Juan Carlos Camacho Encinas.

Estudio de Caso N° 73

LA POLÍTICA Y PROGRAMAS SOCIALES INTEGRALES DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA: UN DESAFÍO A LA GESTIÓN PÚBLICA.
Valeria Andrea Sánchez de Buglio.

Estudio de Caso N° 74

INCENTIVOS A ESCUELAS Y MAESTROS: LA EXPERIENCIA DEL "PLAN DE ESTÍMULOS A LA LABOR EDUCATIVA INSTITUCIONAL" EN EL SALVADOR.
Juan Carlos Rodríguez.

Estudio de Caso N° 75

COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN CHILE. SU EVOLUCIÓN Y EFECTOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO 1990 - 2000.
Carmen Gloria Marambio Ortiz.

Publicados en 2004**Estudio de Caso N° 76**

POBLACIÓN PENAL Y MERCADO LABORAL: UN MODELO EMPÍRICO PARA EL PERÍODO 1982-2002 EN LA REGIÓN METROPOLITANA.
Antonio Frey Valdés.

Estudio de Caso N° 77

LA PROMESA DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ELECTRÓNICAS: EL CASO DE CHILECOMPRA (2000-2003).
Karen Angelika Hussmann.

Estudio de Caso N° 78

UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES CHILENAS.
Víctor Contreras Zavala.

Estudio de Caso N° 79

AÑOS DE ESTUDIO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN NICARAGUA EL CASO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL
José Ramón Laguna Torres.

Estudio de Caso N° 80

LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL FRENTE A LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO. EL DESAFÍO DE LA REGIÓN DE O'HIGGINS.
Marlene Sepúlveda Cancino.

Estudio de Caso N° 81

MUNICIPIOS EFECTIVOS EN EDUCACIÓN.
María Angélica Pavez García.

Publicados en 2005**Estudio de Caso N° 82**

EFECTOS EN LOS SECTORES AGROPECUARIOS Y AGROINDUSTRIAL CHILENO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CHILE Y COSTA RICA.
Mauricio Reyes Reyes.

Estudio de Caso N° 83

AUTONOMÍA DE LAS FINANZAS LOCALES EN PERÚ.
Mónica Tesalia Valcárcel Bustos.

Estudio de Caso N° 84

INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA NECESIDAD URGENTE PARA CHILE: EL FONDO PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN DE PROYECTOS.
María Elisa Ansoleaga Moreno.

Estudio de Caso N° 85

LA LICITACIÓN DE DEFENSA PENAL PÚBLICA EN EL NUEVO PROCESO PENAL CHILENO.
Cristián Andrés Letelier Gálvez.

Estudio de Caso N° 86

EVALUACIÓN DE EFECTIVIDAD DEL FOMENTO FORESTAL EN CHILE, PERÍODO 1996-2003.
Gerardo Andrés Valdebenito Rebolledo.

Estudio de Caso Nº 87

¿SEGURIDAD SOCIAL PARA TODOS O UNOS POCOS?

Mariela Solange Torres Monroy.

Estudio de Caso Nº 88

FACTORES CLAVES EN LA RELACIÓN INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN CHILE.

(Análisis del modelo matemático de licitación para Junaeb y el proyecto Fondef de estimación de riesgos y costos de reducción del arsénico en el aire para el diseño de una normativa)

Claudia Andrea Mardones Fuentes.

Publicados en 2006

Estudio de Caso Nº 89

LOS DIÁLOGOS CIUDADANOS POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Pablo Iván Rupin Gutiérrez.

Estudio de Caso Nº 90

IMPACTO DE LOS RECURSOS HIPC Y PNC EN LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DE BOLIVIA.

José Luis Tangara Colque.

Estudio de Caso Nº 91

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: REPRESENTACIONES DE LAS ÉLITES SOBRE LOS MECANISMOS Y POSIBLES IMPACTOS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DISTRIBUTIVA.

Elizabeth Rivera Gómez.

Estudio de Caso Nº 92

INDICADORES DE CALIDAD Y EFICIENCIA DEL ESTADO.

Luis Antonio Riquelme Contreras.

Estudio de Caso Nº 93

SECTOR INFORMAL EN HONDURAS: ANÁLISIS Y CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO A PARTIR DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES.

David Ricardo Pineda Zelaya.

Estudio de Caso Nº 94

BALANCE DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN CHILE 1990-2005 "UNA MIRADA REGIONAL Y MUNICIPAL".

Cristian Marcelo Leyton Navarro.

Estudio de Caso Nº 95

LAS TRANSFERENCIAS FISCALES Y EL GASTO PÚBLICO EN LA FEDERACIÓN BRASILEÑA: UN ANÁLISIS DE LA INEQUIDAD ESPACIAL EN EL ACCESO A BIENES SOCIALES Y TERRITORIALES.

Cristina Aziz Dos Santos.

Estudio de Caso Nº 96

HACIA UNA NUEVA ETAPA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL CHILENA: EL CASO CELCO.

Alejandra Contreras Altmann.

Publicados en 2007

Estudio de Caso Nº 97

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ENFRENTAR LOS RIESGOS DE DESASTRES NATURALES EN CHILE.

Antonia Bordas Coddou.

Estudio de Caso Nº 98

DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA CHILE BARRIO.

Claudio Martínez Villa.

Estudio de Caso Nº 99

ADULTOS MAYORES EN LA FUERZA DEL TRABAJO: INSERCIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN.

Javiera Marfán Sánchez.

Estudio de Caso Nº 100

EL SECTOR FORESTAL EN CHILE Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO.

Fernanda Solórzano Mangino.

Estudio de Caso Nº 101

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL PROGRAMA DE FOMENTO - PROFO CORPORACIÓN DE FOMENTO PRODUCTIVO.

Marvin García Urbina.

Publicados en 2008

Estudio de Caso Nº 102

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA POLÍTICA DE CONCESIONES VIALES EN CHILE: BALANCE Y APRENDIZAJES.

Haidy Nevenka Blazevec Quiroz.

Estudio de Caso Nº 103

ESTRATEGIAS PARA DETECTAR COLUSIÓN: LECCIONES PARA EL CASO CHILENO.

Elisa Echeverría Montúfar.

Estudio de Caso Nº 104

GOBERNABILIDAD E INSTITUCIONES EN HAITÍ: UN ANÁLISIS EXPLORATORIO.

Jean Gardy Victor.

Estudio de Caso Nº 105

HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE TURISMO COSTERO EN REPÚBLICA DOMINICANA: ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES.

Matías Bosch Carcuro.

Publicados en 2009**Estudio de Caso N° 106**

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DE LA AGCI.

Omar Herrera.

Estudio de Caso N° 107

EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS A TRAVÉS DEL SISTEMA INTEGRAL DE ATENCIÓN CIUDADANA.

Carola Córdova Manríquez.

Estudio de Caso N° 108

FAMILIAS ADOLESCENTES Y JÓVENES EN CHILE: CAMBIOS, ASINCRONÍAS E IMPACTOS EN SUS FORMAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL.

Julieta Palma Palma.

Estudio de Caso N° 109

CORRESPONSABILIDAD ESTADO - SOCIEDAD CIVIL EN EL ÁMBITO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD SOCIAL.

Carlos Andrade Guzmán.

Estudio de Caso N° 110

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL CONFLICTO TRABAJO-FAMILIA: DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Catalina de la Cruz Pincetti.