

**Escuela de Doctorado de Humanidades,  
Ciencias Sociales y Jurídicas**



**UNIVERSIDAD  
DE GRANADA**

**Trabajo de investigación para la obtención del grado de Doctor**

**LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO CHILENO Y SUS  
CIUDADANOS DESDE LOS PROCESOS DE PROVISIÓN  
DE OFERTA PÚBLICA:  
EL CASO DE CHILEATIENDE**

**Doctorando: Jorge Farah Ojeda**

**Director: Rafael Martínez Martín**

**Granada, 2017**

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales  
Autor: Jorge Antonio Farah Ojeda  
ISBN: 978-84-9163-805-6  
URI: <http://hdl.handle.net/10481/50005>











## **AGRADECIMIENTOS**

A la Universidad de Granada, gracias por la oportunidad de acceder a la formación que brindan. Me siento honrado de pertenecer a una casa de estudios de tan alto prestigio y tradición.

A la Universidad Tecnológica Metropolitana, gracias por abrirme las puertas para poder cursar este programa de Doctorado en Chile y por acogerme cálidamente en vuestras aulas.

A mi director de tesis, Rafael Martínez, gracias por su motivación y ayuda para superar los momentos de confusión académica y por mantener viva su confianza en mis capacidades. Su ánimo fue un aliciente constante para salir adelante con este desafío, más allá de las dificultades.

Al Instituto de Previsión Social y al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, gracias por permitirme el acceso a información valiosa para desarrollar esta investigación y la disponibilidad de sus funcionarios para colaborar en la recolección de datos.

A todos quienes aportaron a esta tesis leyéndola, corrigiéndola y haciendo sugerencias de mejora, gracias por haberle destinado un espacio de su vida.

A los ciudadanos y ciudadanas que participaron en esta investigación, gracias por compartir conmigo sus visiones, sus expectativas y, por supuesto, su tiempo. Este trabajo es para mejorar la calidad con la que el Estado los recibe, los escucha y los atiende.

A Maricela, gracias por tu apoyo, comprensión, empuje y cariño constantes. Solo por ti pude enfrentar este trabajo y terminarlo. De otro modo, nunca, nunca lo hubiese logrado.

A Antonia, Santiago y Helena, mis hijos, gracias por su paciencia, por quererme y aceptar que durante esta época no pude dedicarles todo el tiempo que requirieron. Algo que espero subsanar con creces de aquí en adelante.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>12</b>
<b>I. ANTECEDENTES</b> .....	<b>13</b>
1. Cómo se provee la oferta pública de programas y servicios en Chile .....	13
2. La ciudadanía usuaria de los servicios del Estado .....	22
3. La iniciativa ChileAtiende (2012–2015).....	29
<b>II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>43</b>
1. Preguntas de investigación .....	43
2. Justificación del estudio .....	43
3. Objetivos .....	44
<b>MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>46</b>
<b>I. ESTADO Y BUROCRACIA</b> .....	<b>48</b>
1. La Razón Ilustrada .....	48
2. Conceptualización del Estado .....	52
2.1 Hacia la construcción del concepto «Estado» .....	53
2.2. Los orígenes del concepto «Estado» .....	54
2.3 Estado moderno.....	57
2.4 La soberanía del Estado.....	63
2.5 El rol administrador del Estado .....	69
2.6 Tipos de Estado .....	73
2.7 Estado nación en América Latina .....	78
3. Burocracia y administración del Estado.....	82
3.1 Burocracia y administración del Estado: desde el análisis organizacional .....	89
3.2 Modelos burocráticos de América Latina.....	95
3.3 Burocracia, políticas públicas e implementadores en Latinoamérica .....	98
<b>II. PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>104</b>
1. Procesos de modernización y reformas del Estado: un enfoque desde la implementación de la política pública .....	104
1.1. Modelos de las reformas administrativas .....	107
1.2 Tres enfoques para el proceso de implementación de las políticas públicas .....	110
2. El Gobierno como administrador del Estado .....	119
3. La gestión pública como un elemento esencial en la modernización del Estado .....	125
3.1 Tipos de Gobiernos como formas de una nueva gestión pública.....	128
3.2 Implementación de la política pública. Un enfoque desde el Gobierno para los ciudadanos .....	135
3.3 La modernización del Estado de Chile hacia la Nueva Gestión Pública.....	147
<b>III. CARACTERÍSTICAS Y CAPACIDADES DE LOS CIUDADANOS. EXPECTATIVAS Y SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS ESTATALES</b> .....	<b>157</b>
1. La modernización del Estado orientada al ciudadano .....	157
2. Participación ciudadana. Relación política-sociedad civil y control social.....	168
2.1 La participación ciudadana y de la sociedad civil como mecanismo de control social de la política .....	175
3. Participación ciudadana en la política pública. Expectativas de satisfacción de necesidades .....	183

3.1 Expectativas de la política pública-satisfacción de necesidades.....	188
<b>IV. PROCESOS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.....</b>	<b>201</b>
1. Procesos de atención ciudadana .....	201
1.1 Nuevo Servicio Público.....	208
2. Sistemas de provisión de servicios públicos. Un factor de inserción e integración social..	216
2.1 Canales de atención para la satisfacción del ciudadano. Hacia la multicanalidad/omnicanalidad del servicio público .....	223
2.2 La atención al ciudadano-usuario. Una estrategia para el desarrollo político, económico y social .....	227
3. Las proyecciones de desarrollo de la información y atención ciudadana.....	240
<b>METODOLOGÍA.....</b>	<b>252</b>
<b>I. Enfoque general y tipo de investigación .....</b>	<b>252</b>
<b>II. Desagregación del diseño metodológico según objetivos .....</b>	<b>255</b>
1. Diseño metodológico para objetivo específico N°1 .....	255
a) Variables y operacionalización .....	255
b) Instrumentos de recolección de información y fuentes.....	256
i. Fuentes primarias .....	256
ii. Fuentes secundarias.....	257
c) Muestreo .....	262
d) Técnicas de análisis de datos .....	263
2. Diseño metodológico para objetivo específico N°2 .....	265
a) Componente cuantitativo: metodología para la caracterización demanda real y potencial y <i>ranking</i> de necesidad de sucursales .....	271
i. Diseño metodológico del estudio de la caracterización y segmentación de la demanda real.....	271
Variables y operacionalización.....	271
Instrumentos de recolección de información y fuentes.....	272
Muestreo.....	273
Técnicas de análisis de datos .....	276
ii. Diseño metodológico del estudio de caracterización y segmentación de la demanda potencial	284
Variables y operacionalización.....	285
Instrumentos de recolección de información y fuentes.....	289
Técnicas de análisis de datos .....	289
Alcance y limitaciones del estudio .....	295
iii. Metodología para establecer un <i>ranking</i> de priorización comunal para dotarlas de oficinas presenciales, de acuerdo al Índice de Necesidades de Sucursal .....	296
b) Componente mixto: metodología para caracterizar la experiencia y el nivel de integración digital de los usuarios de servicios del Estado en ChileAtiende .....	299
i. Diseño metodológico del estudio cualitativo de experiencia con el canal digital de ChileAtiende .....	299
Categorías y operacionalización .....	300
Instrumentos de recolección de información y fuentes.....	301
Muestreo .....	302
Técnicas de análisis de datos .....	304
ii. Diseño metodológico del estudio cuantitativo del nivel de integración digital de los usuarios de ChileAtiende y su satisfacción .....	305
Variables y operacionalización.....	305
Instrumentos de recolección de información y fuentes.....	307
Muestreo .....	307
Técnicas de análisis de datos .....	310
3. Diseño metodológico para objetivo específico N°3 .....	312

Variables y operacionalización.....	312
Instrumentos de recolección de información y fuentes .....	313
Instrumentos y técnicas de análisis.....	315
<b>III. Procedimientos éticos .....</b>	<b>317</b>
<b>RESULTADOS.....</b>	<b>319</b>
<b>I. Fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado de Chile desde la experiencia de ChileAtiende.....</b>	<b>320</b>
1. Política.....	321
2. Oferta de servicios.....	328
3. Espacios de atención .....	332
4. Relación con la ciudadanía.....	335
5. Procesos básicos.....	338
6. Institucionalidad.....	343
7. Tecnología.....	350
8. Recursos .....	354
<b>II. Características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende como de sus potenciales usuarios, identificando sus capacidades y perfiles .....</b>	<b>364</b>
1. Enfoque cuantitativo: estudio de la demanda real y potencial de ChileAtiende, y de la necesidad de oficinas presenciales según <i>ranking</i> de priorización comunal.....	364
a) Estudio de las características, capacidades y segmentación de la demanda real .....	364
i. La segmentación de la demanda real .....	364
ii. El acceso a las sucursales ChileAtiende .....	371
iii. El trámite gestionado en las sucursales ChileAtiende .....	378
iv. Servicio en las sucursales de ChileAtiende.....	383
v. Conocimiento y uso de otros canales ChileAtiende.....	388
vi. Conclusiones sobre la caracterización y capacidades de la demanda real de la sucursales ChileAtiende .....	391
b) Estudio de las características y segmentación de la demanda potencial .....	402
i. Caracterización general de comunas sin sucursal. ....	402
REGIÓN DE TARAPACÁ .....	402
REGIÓN DE ANTOFAGASTA .....	409
REGIÓN DE ATACAMA.....	416
REGIÓN DE COQUIMBO .....	416
REGIÓN DE VALPARAÍSO.....	423
REGIÓN DE O'HIGGINS .....	433
REGIÓN DEL MAULE .....	443
REGIÓN DEL BIOBÍO.....	444
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.....	456
REGIÓN DE LOS LAGOS .....	465
REGIÓN DE AYSÉN .....	473
REGIÓN DE MAGALLANES .....	480
REGIÓN METROPOLITANA .....	486
REGIÓN DE LOS RÍOS .....	498
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA.....	498
ii. Análisis de los clústeres de demanda potencial .....	505
REGIÓN DE TARAPACÁ .....	506
REGIÓN DE ANTOFAGASTA .....	507
REGIÓN DE ATACAMA.....	508
REGIÓN DE COQUIMBO .....	509

REGIÓN DE VALPARAÍSO.....	510
REGIÓN DE O'HIGGINS .....	512
REGIÓN DEL MAULE .....	513
REGIÓN DEL BIOBÍO.....	515
REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.....	517
REGIÓN DE LOS LAGOS .....	518
REGIÓN DE AYSÉN .....	520
REGIÓN DE MAGALLANES .....	521
REGIÓN METROPOLITANA .....	522
REGIÓN DE LOS RÍOS .....	524
REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA.....	525
iii. Conclusiones sobre la caracterización y capacidades de la demanda potencial de las sucursales ChileAtiende .....	526
c) Estudio de necesidad de oficinas presenciales según <i>ranking</i> de priorización comunal, de acuerdo al Índice de Necesidad de Sucursales .....	529
i. Cuartiles de comunas sin y con sucursal ChileAtiende.....	529
ii. Descripción de los cuartiles de las comunas .....	536
ii. Análisis del <i>ranking</i> y evaluación de sucursales.....	539
iii. Conclusiones sobre la necesidad de oficinas presenciales según <i>ranking</i> de priorización comunal.....	543
2. Enfoque mixto: experiencia de usuarios con el canal digital y nivel de integración digital	545
a) Estudio cualitativo de la experiencia de los usuarios del canal digital de ChileAtiende .....	545
i. El modelo de atención ChileAtiende .....	545
ii. El proceso de atención presencial .....	553
iii. Perfiles de usuarios .....	574
Perfil «jóvenes y adultos conectados» .....	575
Perfil «joven y adulto de uso moderado de TIC» .....	586
Perfil «joven con acceso limitado a las TIC» .....	587
Perfil «trabajador tradicional» .....	589
Perfil «pensionado tradicional» .....	594
Perfil «adulto mayor conectado» .....	601
b) Estudio sobre el nivel de integración digital .....	604
i. Caracterización actitudinal de usuarios del canal digital .....	604
ii. Caracterización por acceso a Internet y tenencia de dispositivos móviles .....	612
iii. Caracterización por nivel de conocimiento y uso del canal digital .....	615
iv. Evaluación del canal digital y recomendación de IPS ChileAtiende .....	621
v. Conclusiones generales .....	623
vi. Recomendaciones: los perfiles de usuarios y las oportunidades de digitalización.....	629
<b>II. Experiencias comparadas de implementación de procesos de provisión exitosos del ámbito internacional, que puedan ser considerados como prácticas públicas a incorporar en el modelo chileno .....</b>	<b>636</b>
1. Experiencias operacionales exitosas .....	636
AUSTRALIA .....	637
BRASIL.....	638
CANADÁ.....	640
COREA DEL SUR.....	643
URUGUAY.....	645
MÉXICO .....	646
REINO UNIDO.....	649
ESTADOS UNIDOS (Ciudad de Nueva York) .....	653
SINGAPUR.....	655
ESTONIA.....	658

ESPAÑA .....	660
2. Experiencias y buenas prácticas de e-Services.....	665
a) Análisis textual de fuentes: prácticas generales de e-Services .....	666
b) Descripción de prácticas de e-Services por países .....	672
AUSTRALIA.....	672
BRASIL .....	675
CANADÁ .....	677
COREA DEL SUR .....	680
ESTADOS UNIDOS .....	681
SINGAPUR .....	684
COLOMBIA .....	687
NUEVA ZELANDA.....	692
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>695</b>
<b>I. Propuesta de mejoramiento del proceso de atención estatal chileno .....</b>	<b>695</b>
1. Política.....	699
2. Oferta de servicios.....	703
3. Espacios de atención .....	707
4. Relación con la ciudadanía.....	713
5. Procesos básicos.....	719
6. Institucionalidad.....	723
7. Tecnología.....	730
8. Recursos .....	734
Supuestos y riesgos asociados a la propuesta.....	738
<b>II. Reconstruyendo el proceso de investigación.....</b>	<b>741</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>746</b>
<b>ANEXO I: SIGLAS QUE APARECEN EN EL DOCUMENTO .....</b>	<b>746</b>
<b>ANEXO II: ÍNDICE DE CUADROS .....</b>	<b>748</b>
<b>ANEXO III: ÍNDICE DE GRÁFICOS .....</b>	<b>755</b>
<b>ANEXO IV: ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>758</b>
<b>ANEXO V: INSTRUMENTO DE MEDICIÓN PARA LA CARACTERIZACIÓN DE USUARIOS .....</b>	<b>759</b>
<b>ANEXO VI: CUESTIONARIO DE PREGUNTAS ABIERTAS CON MODALIDAD DELPHI .....</b>	<b>700</b>
<b>ANEXO VII: CUESTIONARIO CUANTITATIVO INTEGRACIÓN DIGITAL .....</b>	<b>705</b>
<b>ANEXO VIII: PAUTA DE OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE EN SUCURSALES</b>	<b>713</b>
<b>ANEXO IX: ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A FUNCIONARIOS IPS CHILEATIENDE.....</b>	<b>715</b>
<b>ANEXO X: ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD A USUARIOS DE CHILEATIENDE EN CUALQUERA DE SUS 4 CANALES .....</b>	<b>719</b>
<b>ANEXO XI: PAUTA GRUPO DE DISCUSIÓN.....</b>	<b>722</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>724</b>



## INTRODUCCIÓN

En pleno invierno del hemisferio sur del año 2004, en Chile se llevó a cabo una versión presencial del Doctorado en Problemas Sociales de las Sociedades Avanzadas de la Universidad de Granada.

En tal momento, el autor de este trabajo se desempeñaba en la Oficina de Intermediación Laboral de la Municipalidad de San Ramón, unidad responsable de mejorar las posibilidades de inserción laboral de los habitantes de una de las comunas con mayor nivel de pobreza de la metrópolis del país.

En esta realidad, una de las principales dificultades tenía que ver con la compleja interacción que se producía entre los vecinos y el propio municipio cuando requerían realizar algún trámite para acceder a un servicio social. Esto, por cuanto el nivel de información que manejaban los ciudadanos sobre los beneficios era muy bajo, sus necesidades muy amplias y la capacidad de respuesta del gobierno local estaba determinada por su estructura burocrática, la que adolecía de los recursos materiales y de las competencias técnicas para dar respuesta de forma satisfactoria.

Cinco años después, y el autor ya habiendo rendido la Suficiencia Investigadora que lo habilitó para continuar sus estudios de doctorado, el escenario laboral había cambiado. Él era parte de la burocracia de la Administración central del Estado en el organismo público a cargo del sistema estatal de pensiones denominado Instituto de Previsión Social (IPS).

En dicha institución, nuevamente se encontró con las carencias ciudadanas para acceder a los servicios que esta prestaba, las que se veían agudizadas por las características de la población: personas adultas mayores, la mayoría pertenecientes a los sectores más vulnerables, así como habitantes de los más variados y lejanos territorios de este largo país.

Ahí, su desafío fue equilibrar las desigualdades de acceso a la oferta estatal, acercando la organización a las personas. El objetivo fue avanzar hacia lo que Castel denominó «bienestar colectivo» y público a fin de superar las inseguridades sociales (Castel, 2015). Pues bien, en esta labor diseñó estrategias para favorecer el acceso de los más apartados, tanto territorial como simbólicamente, evitando que su desinformación, lejanía o simple desafección con los servicios públicos les implicasen la pérdida de oportunidades para aumentar su bienestar.

Cuatro años más pasaron para ver convertida esta institución en el organismo que trascendió su misión original para asumir un reto mayor: ser la puerta de entrada a fin que los ciudadanos, sobre todo los más postergados, pudieran acceder a la oferta que el Estado tenía para ellos. Esta iniciativa se denominó ChileAtiende, y para el investigador marcó la determinación de retomar el Doctorado, realizando la tesis que se expone en las siguientes páginas.

Pero, ¿por qué este suceso gatilló tal decisión? Porque ChileAtiende simbolizó la materialización de una inquietud personal y profesional de más diez años de trabajo en el servicio público, la cual se refería a cómo mejorar la forma de aproximación del Estado a las personas que lo necesitan, mejorando los servicios, preocupándose tanto por el acceso como por la calidad de la oferta.

Esta cuestión es muy significativa, por cuanto la aproximación de las personas al Estado, en la mayor parte de las ocasiones, se lleva adelante porque es la única instancia que puede resolver su necesidad. Y este monopolio ha tenido efectos negativos en las prácticas asumidas tanto por la dirección de las burocracias como por quienes están a cargo de la ejecución de la política, de atender cara a cara a los usuarios.

Estas prácticas, históricamente, han tenido como consecuencia una despreocupación por las necesidades y expectativas de los ciudadanos que acuden a las distintas reparticiones públicas y, además, por los diseños para atenderlos; diseños que responden a lógicas de la propia organización, arrastrando elementos de su propia cultura o formas de hacer derivadas más de la costumbre que de una racionalidad organizada, no tomando en cuenta las visiones, expectativas y capacidades de los propios usuarios.

Si bien en Chile la instalación de un Estado de Bienestar solo puede asumirse desde las políticas de salud y, específicamente, con la instalación del Servicio Nacional de Salud en los años 50 (González y Farah, 2017), ha existido desde antes la idea de garantizar a la población derechos que les permitan vivir una situación de bienestar. Y ChileAtiende ha avanzado para hacerlo con «*dignidad*» (Bauman, 2011, p. 73).

Así, esta tesis pretende contribuir tanto a lo académico como a lo práctico, vinculando ambas áreas desde la mirada de la sociología aplicada (Fernández, 2006), poniéndola al servicio de las personas que constituyen el colectivo de ciudadanos de Chile.

Por esto, se ha trabajado en función de un objeto de investigación que ha puesto en el centro el proceso de provisión de la oferta pública del Estado de Chile; desde la experiencia de ChileAtiende y en cómo tal procedimiento se transforma, por una parte, en un dispositivo de vinculación con los ciudadanos y, por otra, en el mecanismo de estos últimos para la resolución de sus necesidades.

Este núcleo ha sido desagregado en diversas variables intervinientes, tratando de dar cuenta —de la forma más completa posible— de la complejidad del fenómeno. Así, al tema central de conocimiento, que alude a la forma en cómo el Estado hace llegar las políticas públicas a los habitantes del país en sus espacios de atención, se suma la profundización sobre el rol que ha asumido el Estado chileno en ese proceso, enmarcado en las ideas de la Nueva Gestión Pública y Gobierno Abierto. Asimismo, indaga sobre las características y capacidades de los ciudadanos, tomando en cuenta no solo a quienes hoy acceden a la parrilla de bienes y servicios públicos, sino también a quienes quedan fuera, identificando sus perfiles. Por otra parte, recaba experiencias existentes en diversos países que han logrado instalar un proceso de entrega de servicios exitoso a partir de prácticas de suministro similares a las implementadas por ChileAtiende. Y todo este saber, en beneficio de una propuesta concreta para mejorar la estrategia de atención pública, enfocándose en la mayor eficiencia y efectividad en la interacción con las personas.

A fin de lograr esto, el cuerpo central de la tesis se ha compuesto de cinco capítulos.

En el primero, se plantea el problema de investigación, poniendo en discusión antecedentes conceptuales y datos empíricos sobre las prácticas de provisión de la oferta pública en Chile, sobre la población usuaria de los servicios del Estado y, específicamente, sobre la iniciativa ChileAtiende —y todo esto en el arco temporal que va desde el año 2012 al 2015—.

En el segundo, se presenta el marco teórico que sustenta la investigación. Aquí, se profundiza en cuatro elementos, que son los considerados relevantes para comprender, teóricamente, el fenómeno de estudio. En este se abordan: a) conceptos y teorías sobre

Estado y burocracia; b) el desarrollo de los procesos de modernización del Estado, poniendo énfasis en el caso chileno y en la aparición de la Nueva Gestión Pública; c) nociones sobre participación ciudadana y revisión de los atributos de la ciudadanía, elaborando la información disponible sobre sus características, capacidades, expectativas y satisfacción con los servicios estatales, y d) la forma como el Estado se organiza, desde los procesos de provisión, para dar respuesta a las necesidades ciudadanas, utilizando para esto estrategias omnicanales basadas en un Gobierno Abierto.

El tercer capítulo describe el diseño metodológico utilizado para abordar empíricamente el objeto de estudio y dar respuesta a las preguntas de investigación. En este acápite se establecen subcapítulos por los objetivos específicos del estudio, dado que cada uno reclamó un dibujo metodológico determinado. En estos, se da cuenta en detalle de todas las variables que componen cada uno de los objetivos, identificando claramente su operacionalización, los instrumentos de recolección de datos y las técnicas de muestreo y de análisis de la información. Además, se incorporan en este apartado los resguardos éticos en la obtención de los datos.

El cuarto muestra de manera extensa los resultados y sus análisis. Se ha estructurado, al igual que la metodología, separando los hallazgos por objetivo específico. De esta forma, el lector podrá acceder a estos de manera correlativa o modular, según desee, ya que encontrará una relación directa entre la estructura de la metodología y la de los resultados. En este ítem se exponen los descubrimientos en forma de cuadros, gráficos y figuras elaboradas según su pertinencia, sumándoles los análisis prometidos en la estrategia metodológica.

El quinto y último capítulo expone las conclusiones, exhibiendo dos componentes: a) una propuesta de mejoramiento del proceso de atención, en un ejercicio que consolida los hallazgos expuestos en el capítulo de resultados, mirándolos desde la teoría presentada en el marco teórico, y b) una reconstrucción del proceso global de la investigación, cerrando con las respuestas específicas a las preguntas que la guiaron y a las hipótesis planteadas, además de aportando nuevas líneas de investigación que emergen de los campos sembrados por este trabajo.

Con esta labor se espera cerrar un ciclo personal y profesional que partió como una inquietud laboral y ética sobre cómo permitir a las personas que habitan nuestro país —las

que se encuentran día a día poblando el territorio en su más extensa heterogeneidad— una entrada a la oferta del Estado.

Se espera coadyuvar, así, a la restauración de la forma de vinculación entre el Estado y la sociedad, iniciando algo nuevo que nace de lo existente (Arendt, 1972), pero que es necesario deconstruir para que cambie; en este caso, la forma en cómo el Estado atiende a sus ciudadanos.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La presente tesis analiza el fenómeno que se produce en la interacción entre el Estado chileno y sus ciudadanos cuando estos acceden a la oferta pública. Así, profundiza en los procesos de atención de quienes acuden a las reparticiones públicas, en el rol que asume el Estado en esta vinculación y en las características, expectativas y satisfacción de esos ciudadanos.

El estudio se centra en ChileAtiende, iniciativa del Gobierno implementada el año 2012 que ha buscado constituirse en un punto único de entrada para quienes necesiten acceder a los servicios estatales, diagnosticando su situación actual. Derivado de esto, además, se propondrá un modelo público de atención, alineado con los requerimientos ciudadanos.

A fin de problematizar estos aspectos y comprender cómo se presenta este fenómeno hoy, se entregarán antecedentes en tres ámbitos, que representan los acápites de este planteamiento:

- La forma de provisión de la oferta pública de programas y servicios en Chile.
- La ciudadanía usuaria de los servicios del Estado.
- Antecedentes generales sobre la iniciativa ChileAtiende para el período de estudio (2012-2015).

La relación entre estos tres elementos llevará a la formulación de las preguntas que guían esta investigación y los objetivos que se pretenden conseguir, los cuales son expuestos al final de esta problematización.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. Cómo se provee la oferta pública de programas y servicios en Chile**

Las personas requieren servicios del Estado, el que ejerce —en la gran mayoría de los casos—, un monopolio de políticas (Baumgartner y Jones, citado en Oropeza, 2008, p. 68) y de su correspondiente oferta. Esto, dado que ámbitos relativos a la seguridad nacional, servicios electorales, registro de identidad, entre otros, son ámbitos exclusivos de su gestión.

Esta conformación del Estado como «entidad monopólica por definición» (Burbano & Ramírez, 2009, p. 11), genera una relación obligatoria y desigual (Bobbio, 1997, p. 15) en donde el aparato estatal define, casi sin contrapeso, la forma como entrega sus servicios a la ciudadanía. Por otra parte, la evaluación de las políticas a la que está permanentemente sometido se centra en los resultados de sus planes y programas, y en la calidad entendida como la satisfacción de sus usuarios con el producto (Peroni, 2011, p. 11), pero no en la forma en cómo los provee; es decir, en la capacidad de disponibilizar y, consecuentemente, acceder a ellos. En este sentido, los programas sociales que integran la oferta del Estado tienden a poner el énfasis en el diagnóstico del problema que da origen al programa<sup>1</sup> —más que en las formas de hacerlo llegar a quienes lo requieren—, generando un problema de efectividad ya no asociado a la correcta relación entre el programa y la necesidad, sino entre el programa y la capacidad de acceso a este. Así, afrontar las necesidades de la población no depende solo de programas acordes a las privaciones en cada una de las dimensiones asociadas, sino de la posibilidad que brinda el Estado de poder acceder a estos.

Tal cuestión es esencial si entendemos que el acceso de las personas a los programas está limitado por la información que manejen de estos y la capacidad efectiva de postular para lograr el beneficio; lo que implica conocer las características de los programas y sus requisitos, y cómo funciona la administración pública para solicitarlos,

---

<sup>1</sup> La literatura sobre el diseño de programas y políticas públicas es amplia y establece el diagnóstico como parte del proceso de creación de las mismas, pero no la consideración de la estrategia de provisión. A modo de ejemplo de lo anterior, ver Lapuente, 2010; CEPAL, 2011; Aguilar, 2000; Roth, 2002 y BID, 2006.

situación compleja en los segmentos más pobres (Comisión Económica para América Latina – CEPAL, 2006), con menor educación y con más necesidad de acceder a ellos.

Los esfuerzos estatales, entonces, se orientan más a abordar problemáticas sociales que obedecen a fines, generando programas y políticas que respondan a estos, que a los medios para que la ciudadanía acceda a dichas soluciones, configurándose una estatidad (Ozlak, 2006, p. 2) programática en donde la agenda pública final establece la forma que va asumiendo el andamiaje estatal, el cual crece en la medida que crecen las demandas sociales, sin necesariamente aumentar en efectividad.

Esta forma de definir la agenda y la estrategia asumida por el Estado determinan «la configuración y características de la burocracia resultante» (Ozlak, 2006, p. 6), la que otorga mayor importancia a aspectos de la agendan estatal como son la educación, la ciencia y tecnología o la seguridad doméstica (Ozlak, 2006, p. 7), lo que se ve reflejado en los presupuestos asignados. En el caso de la atención de los ciudadanos, no existe una definición presupuestaria específica para su desarrollo, sino que solo se mantiene una asignación presupuestaria de continuidad, estable a través de los años, lo que da cuenta de la administración constante de un mismo sistema al interior de cada servicio<sup>2</sup>.

El Estado como administrador cumple su promesa de orden social y búsqueda del bien común a partir del diseño y de la implementación de políticas (Heller, 1985, p. 262) que, en un contexto democrático, depende del juego de actores, fuerzas políticas que se contrapesan para determinar el resultante de los planes y programas y su correspondiente asignación de recursos. El proceso de provisión o acceso a estos programas, en tanto, no está sujeto a tales tensiones, ya que alude a cómo se entrega esa oferta, a la forma de hacer las cosas: a las «prácticas» de atención. Ahora bien, para el caso chileno, estas quedan supeditadas a lo que cada institución pública determina de acuerdo a sus políticas de atención al usuario y los recursos que para esto define. No existe un lineamiento estatal imperativo que fije la relación con los ciudadanos, funcionando tácitamente bajo el supuesto de que lo relevante no es la provisión sino el producto, por lo que la asignación de recursos se reparte de acuerdo a este principio.

---

<sup>2</sup> Para profundizar en la asignación presupuestaria por año e ítems de gastos, se puede revisar el sitio de la Dirección de Presupuestos de Chile, en <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15145.html>.

Esta forma de concebir el proceso de atención, que también podría comprenderse como la opción por no estatuir una concepción global de la atención por parte del Estado, remite finalmente al tipo de relación que concibe con sus ciudadanos y, quizás más importante, al valor atribuye a esa relación.

Esta consideración impacta también en la estructura organizacional de las instituciones públicas, que suelen destinar a las labores de atención al público a personal con escasa calificación desde el punto de vista de su experiencia y entrenamiento (Dóring en Martínez, 2002, p. 187), lo que influye en la calidad del servicio entregado y, después de la experiencia sucesiva, en la expectativa de los usuarios.

Desde los años 90, el Estado chileno se ha planteado que «las instituciones públicas ante las demandas de la ciudadanía, deben mejorar notablemente su gestión, en un proceso de mejora continua, agilizando los trámites y las prestaciones que realizan» (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, p. 9). Así, los Gobiernos han trabajado por mejorar la prestación de servicios del Estado a partir de la homologación de procedimientos y generación de oficinas específicas destinadas a la atención de usuarios, las que hoy se conocen como OIRS (Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias), creadas por el Decreto Supremo N°680, de 1990. Asimismo, «estableció que los Ministerios y los Servicios Públicos así como las Intendencias, Gobernaciones y empresas públicas creadas por ley debían crear dichas oficinas con el fin de asistir al administrado en su derecho a presentar peticiones, sugerencias o reclamos ante la Administración Pública» (Cornejo, 2012, p. 1).

A su vez, el año 2003 se publica la Ley N°19.880 sobre las Bases de los Procedimientos Administrativos que ordenan los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, regulando la interacción entre los servicios públicos y la ciudadanía, promoviendo sus derechos y buscando resguardar sus intereses, estableciendo los mecanismos y plazos de esta interacción.

Desde la promulgación de la Ley N°20.050, del 26 de agosto del año 2005, se genera un hito normativo relevante al definirse que «son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen» (Ley 20.050, 2005), que representa la base en la cual se asienta la Ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a Información de la Administración del Estado, en donde no solo

se señala la publicidad de los actos de la administración pública, sino además la facilitación del acceso de cualquier persona a esa información.

Esto impacta en los servicios públicos en cuanto los obliga a prepararse para ir en contra de la inercia que significan las prácticas habituales de discrecionalidad en el manejo de la información, y favorece el posicionamiento del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC), un sistema que busca coordinar «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» (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, p. 12).

El documento referenciado propone, entonces, que los espacios de atención de los servicios públicos sean instancias que favorezcan la interacción con la ciudadanía, bajo una misma lógica comunicacional, y que sean reflejo de «una forma de atención propia y distintiva del Gobierno» (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, p. 12). Así, sus funciones son:

- a) Informar sobre los servicios que presta su repartición
- b) Atender a los/las interesados(as) ante dificultades en su tramitación
- c) Recibir y estudiar Sugerencias
- d) Recibir, responder y/o derivar solicitudes ciudadanas
- e) Registrar las solicitudes ciudadanas
- f) Establecer coordinación con otros espacios de atención
- g) Difundir la Carta de Derechos y Deberes Ciudadanos de la Institución
- h) Acoger las Solicitudes de Acceso a Información Pública (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2010, p. 11).

Ahora bien, a pesar del intento de homogeneidad de la comunicación y la atención que propone este SIAC, tal directriz, en tanto no se constituye en una norma imperativa con rango modificadorio de las organizaciones públicas, representa un lineamiento que no necesariamente alcanza la forma como cada Servicio concibe la atención y los procesos

asociados. Así, los ciudadanos van configurando una relación fragmentada e intermitente con el Estado, donde la experiencia individual está determinada por la interacción específica con una de sus piezas. Para el ciudadano existen, así, distintos Estados. Y para el Estado, a su vez, no existe una sola visión del ciudadano. La provisión queda remitida, entonces, a las prácticas propias de cada Servicio, lo que no tiene una directriz normativa como sí la tienen los planes y programas amparados en leyes o decretos.

A lo anterior se suma que cada uno de los trámites y servicios para acceder a la oferta pública es provisto por distintas reparticiones que responden a distintos ministerios<sup>3</sup>. Cada cual con su propia concepción del usuario y distintos modelos de atención (tácitos o explícitos), además de diferencias en recursos, prioridades, desarrollo tecnológico y perfil de los trabajadores.

Las reparticiones públicas proveen su oferta y se relacionan con las personas a través de sus canales de atención, que son el instrumento habilitado para aumentar la cobertura para el acceso a planes y programas y para facilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Sin embargo, quienes habitan las ciudades rurales más aisladas y pobres son quienes tienen menor conocimiento de estos (Comisión Defensora Ciudadana, 2009, p. 18) y, además, perciben que el Estado tiene un bajo nivel de preocupación por velar por ellos (Comisión Defensora Ciudadana, 2013, p. 12).

Cuando hablamos de derechos en la atención de las personas, nos referimos a los que se encuentran consagrados en la Constitución Política de la República y a otras normas como la Ley N°18.575 y la Ley N° 19.880. Entre otros, encontramos:

- i. Derecho a una atención oportuna y de calidad.
- ii. Derecho a recibir respuesta en un tiempo prudente.
- iii. Derecho a la información por parte de la autoridad.
- iv. Derecho a la no discriminación.
- v. Derecho a recibir un trato digno.

---

<sup>3</sup> El organigrama de la administración del Estado que muestra la dependencia de cada servicio público puede revisarse en [http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta\\_Publica/2014/Documentos/Organigrama](http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Destacados/Cuenta_Publica/2014/Documentos/Organigrama).

Estos derechos son consistentes con aquellos atributos que las personas buscan satisfacer al acudir a los servicios públicos, los que remiten a (Comisión Defensora Ciudadana, 2013, pp. 34-35):

- i. Efectividad: cerrar el trámite al primer contacto.
- ii. Rapidez: percepción de bajo tiempo de espera.
- iii. Amabilidad en la atención.
- iv. Formación: que quienes atienden conozcan su trabajo.
- v. Disminuir la burocracia: que se hagan cargo de los problemas y que no les transfieran la responsabilidad de la solución.
- vi. Accesibilidad: mayor cercanía y disponibilidad.

Además de lo anterior, desde el Estado han surgido iniciativas para mejorar el acceso a partir de la optimización de los trámites, ya sea eliminando innecesarios o simplificando otros, a partir de la aplicación de tecnologías de la información (TI), con una lógica orientada al ahorro de esfuerzos estatales involucrados, pero no siempre con impacto en el ciudadano. Ejemplo de esto es la creación de un Programa de Mejoramiento de la Gestión<sup>4</sup> de Gobierno Electrónico, cuyo objetivo está orientado a la creciente incorporación de TI en los servicios públicos para simplificar los servicios que presta. En este sentido, destacan instituciones como el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI), que generaron una plataforma virtual que permitió un acceso más fácil a su oferta y, por consiguiente, una alta valoración ciudadana (Olavarria, 2009), pero que sin embargo no permeó al resto de las instituciones públicas, donde la aplicación tecnológica parece ser más fruto de la inevitable tecnologización derivada de la globalización que del esfuerzo estatal por lograr mejores resultados.

Ahora bien, estas iniciativas, y otras orientadas a la simplificación en el acceso, no se encuentran integradas ni coordinadas bajo una lógica estatal global. Cada una representa más una acción dentro de las que cada institución define para sí a la hora de

---

<sup>4</sup> Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son un instrumento de gestión para las instituciones y servicios públicos que «tienen su origen en la Ley N°19.553 de 1998 y asocian el cumplimiento de objetivos anuales de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios en general» (DIPRES, 2014).

atender a la ciudadanía (Cornejo, 2012, p. 2), complejizando aún más la capacidad de manejo de información por parte del público usuario.

Lo que se observa, entonces, es un Estado preocupado por dar respuesta a las carencias de la población, pero no necesariamente toma en cuenta sus capacidades. Considerarlas, según Sen, implica tomar en cuenta las condicionantes de la vida de las personas, no solo las necesidades miradas como carencias (Sen, 2011, p. 264). Para alcanzar el bienestar se requiere entender que, asociado a las necesidades, existen situaciones de discapacidad; inequidad de género y etaria; apartamiento territorial; brechas de manejo tecnológico, etcétera. Todas las que dificultan la capacidad de acceder a una oferta pública que potencialmente les ayudaría a superar sus carencias. Con esto, alcanzar el bienestar depende de que todos puedan acceder a las oportunidades disponibles.

A partir de tal situación, cobra relevancia la disponibilidad de los servicios en los territorios, teniendo en cuenta que la distribución de la población no se produce de forma azarosa y que tiende a favorecer a los más privilegiados, ya que su ubicación se asocia con mayor cercanía y acceso «a los empleos y servicios, más equipamiento público, infraestructura e inversión social y privada, mejores presupuestos, capacidades de los gobiernos locales y seguridad ciudadana, así como menor exposición a problemas ambientales. El emplazamiento ventajoso de estos grupos tiende a reforzar su bienestar y de esta manera, a reproducir la riqueza. Como contrapartida, el emplazamiento desventajoso de los grupos de nivel socioeconómico inferior tiende al deterioro de sus condiciones de vida ya desmedradas, lo que favorece la reproducción de la pobreza» (CEPAL, 2014, p. 213).

Entonces, la población más carenciada y con mayor necesidad de acceso, es la que tiene menos disponibilidad de los servicios que requiere. Parece ser, entonces, que las falencias en el abordaje programático están más relacionadas con el cómo se implementan estos programas que con los recursos, instituciones y la oferta existente (Raczinsky, 2002, p. 3). Por otra parte, y según la CEPAL, no basta con generar políticas sociales sectoriales orientadas a solucionar problemas de esta categoría, también debe haber políticas específicas que mejoren el acceso a las prestaciones. Es decir, no solo referida al fin, sino también a los medios para que, de esta forma, aumenten la efectividad

de los programas. Esto requiere un Estado fuerte, con la capacidad de implementar políticas sociales de tal magnitud, con el desafío de aumentar las capacidades de las personas protegiendo sus derechos, en la línea de lo planteado por Sen (CEPAL, 2008, p. 11).

Avanzar en el desarrollo de lo social, político y económico requiere que las personas tengan una mayor participación en la actividad productiva y de la sociedad. Y para eso necesitan un mejor acceso a la educación y capacitación, a las oportunidades laborales, a una adecuada relación con los derechos reproductivos, a mejores condiciones habitacionales y a una cobertura adecuada de salud (CEPAL, 2008).

A estas líneas de acción trata de dar respuesta el Estado chileno, desempeñando el rol de ser la principal institución capaz de asumir tales desafíos sociales, dada la magnitud de sus recursos humanos, organizacionales y operacionales (Ozlak, 2006), constituyéndose en el principal proveedor de programas para las personas. Así, al año 2015 en Chile encontramos una oferta de 297 programas sociales<sup>5</sup>, por un monto de MM\$5.086.787, lo que representa 14,08% del gasto público de la nación para el período<sup>6</sup>. Entre estos, encontramos:

**Cuadro n° 1: Número de programas sociales por área de impacto y presupuesto**

Área	N° de programas que impactan en el área	Monto (en MM\$)
Protección social	84	1.063.195
Educación	94	1.340.309
Vivienda	30	1.097.616
Salud	49	834.901
Trabajo dependiente	22	146.508
Trabajo independiente / emprendimiento	24	59.091
Fomento productivo	20	91.448
Otros	143	1.274.384

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en [www.programasociales.cl](http://www.programasociales.cl) en el mes de agosto de 2016.

<sup>5</sup> Se denomina programa social «al conjunto integrado y articulado de acciones, prestaciones y beneficios destinados a lograr un propósito específico en una población objetivo, de modo de resolver un problema o necesidad que la afecte» y que «se encuentran incluidas en la definición funcional de gasto público social» (Ministerio de Desarrollo Social – MINDES, 2014, p. 5).

<sup>6</sup> El presupuesto de la nación el año 2015 alcanzó los MM\$36.126.109 ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).

A estos se suman 130 iniciativas sociales, en su mayoría de aporte monetario directo, previsional y becas, que alcanzan los MM\$10.983.958, correspondientes a 30,4% del gasto público, los que tienen una importancia esencial para las familias más pobres, que componen una parte importante de su ingreso con subsidios monetarios<sup>7</sup>.

Esta oferta está organizada en torno al principio de focalización (Brodersohn, 1999, p. 2) y se ha coordinado en un sistema de protección social que busca coordinar los distintos programas e iniciativas orientándose a segmentos específicos: Infancia, Niños y Adolescentes, Jóvenes y Adultos, Adultos Mayores, Familias, Comunidades y Territorios (MINDES, 2015).

---

<sup>7</sup> Según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica del año 2013 en Chile, en el primer decil de ingreso los subsidios monetarios alcanzan 41,3% del ingreso monetario del hogar (MINDES, 2013).

## 2. La ciudadanía usuaria de los servicios del Estado

Retomando lo visto en el punto anterior, el asunto central sería, entonces, poner en contacto a la ciudadanía con esta oferta. Poner a su disposición los canales de atención necesarios para que la demanda llegue sin dificultad y, a bajo costo, evitaría una brecha de acceso a los servicios públicos por problemas de recursos económicos —por ejemplo, en traslados—, o por un bajo capital cultural que no permite comprender el aparato público y la burocracia asociada a los trámites y servicios.

Pero, ¿qué entendemos por «ciudadano»? En un sentido clásico, se define como aquel que se configura como miembro de una institucionalidad estatal, con derechos sociales, políticos y civiles, estableciendo interacciones, interdependencia e interrelaciones con otros representantes de la ciudadanía para exigir que sus derechos sean respetados en conformidad a los principios fundamentales de la libertad, integración, bienestar e igualdad social (Marshall, 1992, p. 8). Así, nos referimos no solo a aquel que es natural o vecino de una ciudad —o perteneciente a una ciudad— sino, sobre todo, al habitante de las ciudades como sujeto de derechos políticos:

«la ciudadanía es ejercida como la acción participativa de un actor o agente en la realización de los derechos políticos que le corresponden, en un contexto histórico, económico, político, ideológico y cultural específicos, en un momento determinado, dentro de un sistema social» (De La Vega, 2007, p. 2).

Es esta la que ejerce el control social sobre el Estado. Acá el concepto de *accountability* cobra sentido en cuanto se refiere a «la responsabilidad (del Estado) por lo que se hace y la capacidad de justificarlo» (Eslava, 2008, p. 9), a fin de poder resolver el problema de legitimación de las decisiones estatales tomadas a discrecionalidad, en el nombre de los ciudadanos.

En este control social se juega la confianza en el sistema público, obtenida a partir de la interacción entre los ciudadanos y las instituciones (confianza pública) y la mantención de condiciones de estabilidad por parte de un Gobierno (confianza oficial) (Eslava, 2008, p. 10). Para el caso chileno, la inexistencia de una institucionalidad con la

fuerza suficiente de representar a los ciudadanos en su interacción con el Estado, debilita la confianza pública. La existencia de una Comisión Defensora Ciudadana<sup>8</sup> no tiene el alcance del *Ombudsman*<sup>9</sup>, siendo la primera una instancia principalmente de apelación y gestora de respuestas ante requerimientos de los ciudadanos, sin poder generar sanciones a los servicios que incumplan.

Esta Comisión también genera información general sobre el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos sobre sus derechos respecto del Estado. Así, de su Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos (2013), se desprende que:

a. Existen diferencias sustantivas en el nivel de conocimiento de derechos entre el sector urbano y rural.

b. Más de 50% indica que en Chile se respetan los derechos de las personas casi nunca o nunca.

c. Solo 50% declara conformidad con el servicio de las instituciones públicas, y más de 30% no reclama o reclamaría dado que no sabía cómo hacerlo o por qué: «no vale la pena».

Según datos del año 2013, de las personas que requirieron los servicios de una institución pública, 40% quiere reclamar, siendo la mayoría del segmento más vulnerable, aunque de ellos solo 32% finalmente lo hace, esencialmente por la desesperanza respecto de la respuesta al reclamo. Las razones por las cuales reclamarían se relacionan con aquellos derechos que el Estado debe garantizar en el servicio: mala atención, lentitud, excesivo tiempo de espera, inexistencia de solución a sus problemas y exceso de burocracia (Comisión Defensora Ciudadana, 2013, p. 52).

En tanto, 22% de las personas pobres atendidas se ha sentido discriminada, frente a solo 6% de los sectores altos. Señalan ser «nadie importante» y «pobre» como los

---

<sup>8</sup> La Comisión Defensora Ciudadana (CDC) se crea a partir del Decreto N° 65 del 11 de mayo de 2001, que la establece como «un órgano asesor de la Presidencia de la República que tiene como misión velar por el respeto de los derechos de las personas en su relación con la administración central del Estado y también monitorear preventivamente el cumplimiento de las obligaciones de las leyes relativas a la probidad y transparencia de los servicios públicos» ([www.cdc.gob.cl](http://www.cdc.gob.cl)).

<sup>9</sup> Chile no dispone de la figura del *Ombudsman* o «Defensor del Pueblo». Solo existe una instancia denominada «Capítulo Chileno del Ombudsman», que es una organización que promueve su instauración y participa de la antes nombrada CDC (<http://www.ombudsman.cl>).

motivos más frecuentes de la percepción de discriminación (Comisión Defensora Ciudadana, 2013).

Ahora bien, más allá de una definición de «ciudadano», es necesario que el Estado conozca las características de estos, sobre todo dado el amplio espectro de tipologías presente entre los clientes con los que se relaciona. Para un Estado, es esencial conocer a sus ciudadanos por cuanto

«Cuando una entidad reconoce esta diversidad, e identifica las características, actitudes y preferencias que diferencian a sus usuarios, tiene la oportunidad de ajustar sus actividades, decisiones y servicios para responder satisfactoriamente el mayor número de requerimientos, obtener su retroalimentación, y/o lograr participación activa en el logro de los objetivos de la entidad.... por el contrario, desconocer la diversidad de usuarios evita que se logre el máximo beneficio para estos pues en el desarrollo de servicios no se incluyen las actitudes, preferencias e incluso necesidades de quienes acuden a la entidad en busca de información, trámites y/o servicios» (Ministerio de Tecnologías para la Información y las Comunicaciones, 2011, p. 6).

En Chile, la información disponible sobre los ciudadanos, en cuanto a sus características y expectativas tiene una baja sistematización, y la existente responde a intereses de servicios públicos en particular, por lo que no se visualiza cómo diseñar una estrategia estatal acorde a sus necesidades, ni menos a sus capacidades. Realizando una revisión de los antecedentes disponibles sobre estudios de caracterización, encontramos los que muestra el Cuadro N°2:

**Cuadro n° 2: Estudios de caracterización de usuarios de servicios públicos**

<b>Tipo de Institución</b>	<b>Referencia</b>	<b>Metodología</b>	<b>Muestreo</b>	<b>Tema</b>
Universidades	Mide UC (2010). <i>Estudio caracterización del cliente potencial del Consejo para la Transparencia.</i> Santiago de	<b>Metodología Cualitativa:</b> <i>Focus group</i> de clientes que no han accedido al servicio y entrevistas a profesionales	<b>Focus group:</b> Tres grupos, con un total de 24 participantes. <b>Entrevistas:</b> Cinco profesionales entrevistados <b>Encuesta:</b> Diseño	Representa el único estudio encontrado que aborde la temática de los usuarios potenciales de un servicio público. Se

	Chile.	relacionados con la transparencia y el acceso a la información. <b>Metodología Cuantitativa:</b> Encuesta de posicionamiento del Consejo para la transparencia.	Muestral probabilístico, 1.017 casos, con un margen de error de $\pm 3,1\%$ s/i: Cobertura de la encuesta.	caracteriza por el uso de triangulación metodológica.
	Mide UC. (2010). <i>Estudio caracterización del cliente privado del Consejo para la Transparencia.</i> Santiago de Chile.	<b>Metodología cualitativa:</b> Dos <i>focus group</i> de usuarios del servicio. <b>Metodología cuantitativa:</b> Encuesta de satisfacción usuaria. <b>Análisis de reportes e información secundaria.</b>	<b>Focus group:</b> Dos grupos, con un total de 7 participantes (3 consultantes y 4 reclamantes) <b>Encuesta:</b> 139 casos s/i: Margen de error de la encuesta.	Estudio de caracterización de usuarios de un servicio público dentro del contexto chileno, el cual incorpora un abordaje metodológico mixto, combinando métodos cuantitativos y cualitativos ( <b>triangulación metodológica</b> ).
Organismos públicos	Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. (2012). <i>Estudio de caracterización y percepción de los usuarios del CEDOC.</i> Santiago de Chile.	<b>Metodología cuantitativa:</b> Encuesta de percepción de los usuarios.	<b>Encuesta:</b> 181 encuestas en total (41 objetadas por estar incompletas) s/i: Margen de error de la encuesta.	Encuesta de caracterización de usuarios, que incluye perfil demográfico y actitudinal (percepción). Utiliza la metodología de la encuesta en punto.
	Servicio Nacional del Adulto Mayor (2009). <i>Estudio nacional de la dependencia en las personas mayores.</i> Santiago de Chile.	<b>Metodología cuantitativa:</b> Encuesta a nivel nacional. Diseño muestral probabilístico, muestreo multietápico con selección aleatoria en todas las etapas.	Universo: Población de 60 años o más, en todas las regiones de Chile, zonas urbanas y rurales. <b>Encuesta:</b> 4.766 encuestas. (Error total de 1,3% para mayores de 80 años)	Caracterización sociodemográfica con especial énfasis en la dimensión salud, y segmentación de los resultados según nivel de dependencia

A partir de las publicaciones revisadas, es posible encontrar algunos elementos en común en el desarrollo metodológico de los estudios de caracterización y segmentación de usuarios. En primer lugar, cabe mencionar que las técnicas de producción de información

más utilizadas son la encuesta de caracterización —en el caso de las metodologías cuantitativas— y el *focus group* —en la metodología cualitativa—; aunque para las encuestas existe una mayor variedad de abordajes de dicho instrumento, en tanto puede desarrollarse en modalidad presencial (en hogares o en punto), vía web o telefónica. En relación con otros elementos a nivel metodológico, tales como el error muestral, el universo o la cobertura del estudio, estos no son mencionados de modo explícito en todos los documentos revisados, por lo que resulta llamativo observar la poca precisión metodológica con la que son publicados algunos de los estudios relativos a la caracterización de usuarios.

En segundo lugar, respecto de las variables consideradas para la caracterización, estas son principalmente de tipo sociodemográfico, repitiéndose de modo constante las variables de edad, sexo, nivel educacional y socioeconómico —o grupo socioeconómico—, y las conductuales, tales como actitudes o comportamientos hacia determinadas temáticas específicas para cada estudio.

En cuanto a la caracterización de usuarios potenciales, ha sido poco tratada, y el único estudio encontrado respecto de esta temática la aborda mediante una definición teórica de usuarios potenciales; para luego proceder a definir un perfil actitudinal de dichos usuarios, de modo que el resultado que se obtiene es una definición teórica y cualitativa y no una cuantificación ni un perfil demográfico de los usuarios potenciales. Es en este segmento donde cobra mayor relevancia un análisis más exhaustivo de las capacidades de las personas, por cuanto su no consideración puede ser la principal causa de exclusión en el acceso a la oferta.

En tercer lugar, respecto de las técnicas de análisis de los datos, en el ámbito cuantitativo estas son fundamentalmente análisis de frecuencias y análisis descriptivos, todo esto en un nivel univariado. Mientras que por el lado de los análisis multivariados la técnica más utilizada es el análisis de conglomerados o clúster, que implica la agrupación de los casos de estudio según su similitud en las variables estudiadas.

Por último, respecto de las instituciones que han desarrollado los estudios ya mencionados, cabe destacar que la modalidad más frecuente es que se desarrollen por medio de una institución pública, o por una empresa en el ámbito privado —con el apoyo o la contratación de una universidad o agencia de investigación—, aunque existen

algunos casos en que la misma institución pública es la que desarrolla sus estudios, aunque estos son más pequeños en términos muestrales o basados en información secundaria. No obstante, sea cual sea la institución que desarrolla el estudio, las metodologías para su realización y la forma de conceptualizar la caracterización de usuarios no presentan mayores variaciones; quizá la única leve tendencia que puede observarse es el mayor uso de información de tipo secundario por parte de las instituciones públicas, ya sea en estudios desarrollados por estas mismas o en los encargados a otras entidades.

En Chile, se observa una tendencia generalizada de trabajar la segmentación como un insumo para otros estudios más específicos; por ejemplo, en relación con la satisfacción de los servicios públicos, y no como un producto en sí. No obstante, hay algunas experiencias que trabajan con segmentaciones fundamentalmente de tipo geográfico y demográfico, además de incluir otros elementos relacionados con las actitudes y percepciones respecto de la temática específica en estudio.

Todos los estudios vistos en los párrafos anteriores corresponden a experiencias que trabajan directamente con la caracterización o segmentación de usuarios. Sin embargo, la tendencia general en nuestro país, como ya se mencionó, es la incorporación de una dimensión relacionada con la caracterización dentro de un estudio con algún otro objetivo central.

En síntesis, para conocer las características de la población usuaria de los servicios del Estado, las metodologías han tenido como tendencia el uso de métodos de producción de información muy estandarizados, tales como la encuesta y el *focus group*, haciendo uso constante de la triangulación metodológica para complementar los resultados. Además, sus metodologías de análisis de la información han sido muy simples, con un escaso uso de técnicas más complejas, tanto en el ámbito cualitativo como en el cuantitativo, lo que lleva a un conocimiento superfluo de los ciudadanos.

Respecto del lugar de la segmentación dentro de los servicios públicos, se logró exponer la importancia que posee dentro de los procesos de mejoramiento de la calidad de los servicios, por lo que conocer de manera más profunda a los usuarios permite focalizar los esfuerzos y productos para maximizar el rendimiento de las instituciones, tanto en el ámbito público como en el privado.

Dentro de este contexto, la revisión exhibida permitió comprender la segmentación de usuarios de los servicios públicos como aquel proceso mediante el cual resulta posible dividir a los usuarios en determinados grupos con características homogéneas entre sí, donde dichas características pueden abarcar una amplia variedad de dimensiones, las cuales se encuentran en gran medida estandarizadas producto de su constante aplicación. Además, la segmentación de usuarios posee ciertas herramientas metodológicas cuya efectividad se encuentra demostrada, lo que permite entender la consistencia que existe en el uso de determinadas técnicas de producción y análisis de información.

Por último, y en vistas de los elementos ya mencionados, la conclusión más importante que puede extraerse es la comprensión de la segmentación como un proceso que —si bien conlleva una pérdida de la individualidad y de la riqueza de los usuarios por separado— permite disminuir de manera significativa la complejidad existente en torno a las personas que reciben los productos y servicios de las instituciones públicas, esto mediante la búsqueda de los elementos en común que poseen los grupos de usuarios. Por lo tanto, este tipo de conceptualización implica reconocer que la segmentación produce como consecuencia una reducción de la información existente respecto de los usuarios y sus características, pero que dicha reducción se justifica en pos de una mejor comprensión de los grupos con características similares que componen a los usuarios, clientes, beneficiarios o ciudadanos de un determinado servicio público.

### 3. La iniciativa ChileAtiende (2012–2015)

Como ya hemos visto, el Estado se relaciona con los ciudadanos suministrando su oferta en los distintos espacios de atención de los que dispone cada uno de los servicios públicos responsables de esos programas.

Así, la relación entre el Estado y los ciudadanos podría ser configurada desde las diversas instancias de interacción que dan origen a los diversos trámites. Por ejemplo, el ciudadano puede solicitar al Estado:

- Que autorice o sancione la creación, modificación o extinción de una situación jurídica (por ejemplo: la constitución, modificación o terminación de una empresa);
- que certifique o de fe del estado de una situación jurídica (por ejemplo: el nacimiento de un ciudadano a través del respectivo certificado);
- que reciba del ciudadano o le entregue al ciudadano alguna información (por ejemplo: la inscripción de propiedad sobre un automóvil o consultar los pasos para acceder a un subsidio habitacional);
- la entrega de algún beneficio (por ejemplo: una beca o un bono).

En general, detrás de cada interacción de este tipo, existe una situación jurídica que se crea, modifica o extingue, lo que se ve reflejado en un registro oficial. Los trámites que emanan de la entrega de servicios del Estado suelen encontrarse definidos en base a deberes y derechos atribuibles a cada parte interviniente. Sin embargo, por barreras tales como la complejidad del aparato estatal; el lenguaje técnico; brechas educacionales; la calidad de la información o deficiencias operativas, entre otras, para el ciudadano estas interacciones a menudo se vuelven confusas y complicadas. En este ámbito, han cobrado importancia iniciativas promovidas para simplificar el acceso a trámites del Estado, como por ejemplo los portales Trámite Fácil en 2002, ChileClic en 2008 y ChileAtiende, desde el año 2012.

ChileAtiende ha sido una iniciativa del Gobierno de Chile implementada desde el año 2012, liderada por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) y conceptualizada bajo la modalidad de *one-stop-shop*; es decir, con la misión de transformarse en el punto único de entrada a los servicios estatales para la ciudadanía.

Corresponde a una red de atención de público que opera con una lógica multiservicio —en cuanto ofrece en un solo lugar un conjunto de trámites y servicios de distintas instituciones públicas— y multicanal —ya que lo hace en diversos espacios de atención que operan complementariamente—.

De acuerdo a la ONU, la entrega multicanal de servicios del Estado es la provisión de servicios públicos a través de distintos medios de manera integrada y coordinada, permitiendo a los ciudadanos seleccionar, de acuerdo a sus necesidades y circunstancias, el punto de contacto con el Estado de su preferencia, recibiendo siempre información y servicios consistentes, lo que se traduce en mayor satisfacción y confianza pública y oficial. Se define en base a las interacciones que construyen la red de entrega de los servicios del Estado y no en base al hecho de contar con varias rutas de acceso a esos servicios (ONU, 2012, p. 118). Exige una entrega de servicios interrelacionada, intersectorial e integrada de parte de las entidades públicas involucradas, donde la colaboración y coordinación son factores de éxito esenciales para que todos los canales compartan los mismos principios y los mismos datos. Lo anterior necesita no solo interoperabilidad técnica, sino también apoyo político y de gestión del más alto nivel (ONU, 2012, p. 118).

ChileAtiende se implementó a partir de la infraestructura ya existente en el Instituto de Previsión Social (IPS); un servicio público que dispuso de sus canales de atención para sostener esta red. De esta forma, también buscó hacer más eficiente la gestión del Estado, poniendo a disposición del aparato público la capacidad operativa del IPS, que vio disminuir considerablemente su volumen de atenciones luego de la Reforma Previsional efectuada en Chile desde el año 2008<sup>10</sup>, generándose una brecha en su capacidad operacional que podía ser cubierta con atenciones de otros servicios públicos, sin necesidad de crear una nueva institucionalidad ni contemplar los costos que implicaría un servicio que parte desde cero.

---

<sup>10</sup> La Reforma Previsional implementada a partir de la Ley N° 20.255, entrega al IPS la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsional. En el cumplimiento de estas tareas, en el año 2009 se realizaron en promedio 801.348 atenciones en el canal presencial, disminuyendo a 534.728 el año 2010, y a 417.788 el 2011 (fuente: Balance de Gestión Integral del IPS para los años 2009, 2010 y 2011).

El Estado, así, podría explotar la alta capilaridad de la red presencial de este servicio, que el año 2011 contaba con 144 oficinas a lo largo del país —la segunda red pública de atención presencial más extensa luego de la del Servicio de Registro Civil e Identificación— y con un *call center* de administración propia, que con sus 40 posiciones y sistema interactivo de respuesta podía atender más de 5.000 llamadas diarias (IPS, 2011).

Un principio central es que, en su interacción con el Estado, la ciudadanía se relaciona con diversos servicios públicos dependiendo de su necesidad y, a pesar de que los usuarios son los mismos, estos servicios los conciben desde su propia realidad institucional. El Estado, entonces, se organiza para atender desde un enfoque institucional de relación vertical con la población usuaria. ChileAtiende proyectó romper esa forma de vinculación pasando a una coordinación horizontal entre los servicios públicos, con foco en el ciudadano. Así, las personas, en lugar de relacionarse con diversas instituciones para acceder a su oferta, lo harían solo con una, entendiendo que es un único Estado el que proporciona sus programas.

Esta forma de vinculación intenta eliminar el costo que significa para el ciudadano tener que conocer cómo funciona el aparato burocrático y el orden de su oferta programática para acceder a ella —lo que se traduce en una itinerancia entre distintas oficinas públicas—, y entrega al Estado el rol de estar donde lo requiere la ciudadanía.

La ciudadanía demanda una gestión más coordinada del Estado. Más de 70% de la población considera que mejorar el servicio de las instituciones públicas, aumentar los trámites en línea y disponer de una ventanilla única de atención son iniciativas «muy importantes» para modernizar el Estado y hacerlo más cercano a sus necesidades (MINSEGPRES, 2011).

Bajos estos preceptos, ChileAtiende se planteó como objetivo principal constituirse en:

«una plataforma de atención de calidad, basada en un Modelo de Atención que tiene como centro al Ciudadano, que escuche sus necesidades e intereses, y que aprenda, monitoree y mejore permanentemente la calidad de

sus servicios, resolviendo la mayor cantidad de necesidades de los ciudadanos» (MINSEGPRES, 2012).

Su visión, así, fue la de cambiar el paradigma de atención del Estado, acercándolo a los ciudadanos, simplificando su vida y agregando valor a la oferta que el Estado tiene para ellos.

Buscó transformarse en el punto único de atención, capaz de solucionar los problemas actuales de los ciudadanos, así como ofrecer soluciones proactivas. Todo esto, a través de una experiencia de usuario única, cercana y acogedora, donde el ciudadano no requiera conocer la estructura del Estado y pueda usar el canal que más le acomode a su flujo de vida.

Con este principal lineamiento, la estrategia global de implementación se orientó hacia (MINSEGPRES, 2012):

- i. Establecer un modelo de atención multiservicio y multicanal.
- ii. Elevar la calidad de la atención y la satisfacción de la población.
- iii. Ampliar la capilaridad de la red, llegando con los beneficios del Estado a localidades y personas excluidas, alejadas de centros urbanos y con baja presencia de instituciones públicas.
- iv. Mejorar la oferta de canales de atención disponibles al público.
- v. Ampliar y estandarizar la plataforma de atención, asegurando que la calidad de servicio se mantenga sin importar el espacio de atención, el territorio ni las personas atendidas.
- vi. Potenciar el uso de canales no presenciales, consolidando su canal telefónico y sitio web como los principales referentes de información sobre trámites y servicios del Estado, entregando información homogénea, de calidad y fácil de entender para el ciudadano.
- vii. Potenciar la figura de quienes atienden, formándolos como expertos en atención ciudadana, certificando sus competencias.
- viii. Simplificar trámites y generar sinergia con otros servicios públicos.

Así, ChileAtiende pretendió mejorar los niveles de efectividad y eficiencia pública para sus dos principales clientes: los servicios públicos y la ciudadanía.

Con los primeros, estableció convenios para que sus programas fuesen ofrecidos en la red, estableciendo condiciones mínimas de ingreso y permanencia, con bajas barreras de entrada, favoreciendo su incorporación. La clave era que los servicios públicos visualizasen altos beneficios por incorporarse, principalmente por el aumento en los canales disponibles, sin inversión en infraestructura, posibilitando redirigir esos recursos a mejores programas, y con muy pocos costos. Datos del año 2012 —el primero en operación de ChileAtiende— muestran que esta estrategia significó para el Estado un ahorro por concepto de infraestructura de US\$31.000.000, monto al que ascendería la instalación de oficinas nuevas para lograr la cobertura que finalmente se obtuvo usando las sucursales existentes del IPS (MINSEGPRES, 2012).

Vale señalar que antes de ChileAtiende, 71,8% de las instituciones en convenio contaba solo con una sucursal a nivel nacional, zonal o regional (IPS – ChileAtiende, 2014), viendo así incrementada su capilaridad gracias al programa y favoreciendo, además, que quienes dispongan de una oficina en su comuna no necesiten trasladarse a otra para acceder a oferta institucional de un servicio público específico.

A continuación se muestra a los servicios públicos que vieron incrementada su presencia territorial a nivel comunal<sup>11</sup>:

**Cuadro n° 3: Presencia comunal de instituciones públicas en convenio, antes y después de ChileAtiende<sup>12</sup>**

<b>Instituciones</b>	<b>N° de comunas con presencia antes de ChileAtiende</b>	<b>N° de comunas en las que aumenta presencia</b>	<b>% de aumento de presencia comunal</b>	<b>N° de comunas con presencia después de ChileAtiende</b>
CAPREDENA	9	192	2133%	201
CDC	1	200	20000%	201
CGR	15	186	1240%	201
CORFO	15	186	1240%	201

<sup>11</sup> Para el caso chileno, la Constitución Política de la República establece que el territorio del país se divide en regiones y estas en provincias, las que, a su vez, y para los efectos de la administración local, se dividen en comunas. El año 2015, en Chile existían 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas (fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Chile).

<sup>12</sup> El Anexo I de la presente tesis contiene un listado con la definición de todas las siglas que aparecen en esta.

Departamento de Extranjería y Migración	52	149	287%	201
<i>Diario Oficial</i>	1	200	20000%	201
DIPRECA	15	186	1240%	201
Dirección del Trabajo	84	117	139%	201
FOSIS	346	0	0%	201
FONASA	90	111	123%	201
INJUV	15	186	1240%	201
IPS	201	0	0%	201
ISL	15	186	1240%	201
JUNAEB	15	186	1240%	201
MINAGRI	15	186	1240%	201
Ministerio de Bienes Nacionales	15	186	1240%	201
MINDES	346	0	0%	201
MINEDUC	41	160	390%	201
MINVU	42	159	379%	201
Poder Judicial	134	67	50%	201
SERVEL	15	186	1240%	201
SENCE	15	186	1240%	201
SENADIS	15	186	1240%	201
SERNATUR	25	176	704%	201
SERNAC	15	186	1240%	201
SISS	15	186	1240%	201
SRCeI	346	0	0%	201
SUBTEL	15	186	1240%	201
SUBTRANS	15	186	1240%	201
SBIF	1	200	20000%	201
Superintendencia de Quiebras	1	200	20000%	201
SUSESO	15	186	1240%	201

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS – ChileAtiende 2015

Para la ciudadanía, en tanto, esta red ofrece trámites y servicios de las instituciones que suscriben los convenios antes señalados, favoreciéndoles la posibilidad de acceder a ellos a través de sus canales disponibles (IPS - ChileAtiende, 2015):

**a) Presencial:**

Considera la atención en locales fijos a lo largo del país y a través de sucursales móviles.

Dentro de los primeros, se cuentan 204 puntos de atención, de los cuales 144 son sucursales originales del IPS y 60 son locales adicionales, de menor envergadura, instalados al interior de municipalidades o de otros servicios públicos con presencia en comunas donde no existía una sucursal del IPS.

Dentro de los segundos, disponen de cinco sucursales móviles, consistentes en vehículos comerciales acondicionados para la atención de usuarios. Estos abarcan las regiones Metropolitana, de Valparaíso, de O'Higgins, del Biobío y de la Araucanía.

En el canal presencial, se pueden realizar la totalidad de los trámites transaccionales adscritos a la red ChA, además de la entrega de información sobre los demás servicios que presta el Estado.

**b) *Call center*:**

El *call center* ChileAtiende fue creado como un servicio de atención de llamadas entrantes a partir de la plataforma disponible en el IPS, transformándose en una red mayor que incorporó a los centros de llamadas de otros servicios públicos. Esto permitió el aumento de capacidad y cobertura de atenciones remotas para los ciudadanos a lo largo de todo el país y el extranjero, mediante un número único de fácil recordación (101).

Para los servicios públicos sin convenio con ChileAtiende, el *call center* se transformó en una plataforma de información general y derivación. Para aquellos con convenio, este canal entrega información específica de sus productos y permite realizar transacciones factibles de realizar a través de este mismo, como por ejemplo la toma de hora para atenciones de postulación a subsidios de vivienda.

Este *call center* cuenta con 70 puestos de trabajo, de los cuales 50 son utilizados regularmente.

**c) *Digital*:**

Desde el punto de vista digital, ChileAtiende pone a disposición un sitio web, dispositivos de autoatención denominados Facilit@, además de manejar cuentas de redes sociales.

El sitio [www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl) permite obtener información sobre los puntos de atención de la red, los productos/servicios que son ofrecidos y las instituciones en

convenio. Contiene información sobre 2.200 trámites del Estado, con un lenguaje cercano al ciudadano. A su vez, para realizar trámites transaccionales, redirecciona a la web de la institución dueña del trámite en cuestión.

Por su parte, los módulos de autoatención Facilit@ están ubicados en los puntos de atención presenciales de la red, permitiendo que los usuarios realicen autónomamente los trámites digitalizados disponibles. Este sistema tiene como objetivo descongestionar la atención presencial y fomentar el manejo digital de los ciudadanos.

Por último, a través de sus cuentas en Facebook y Twitter, ChA entrega información sobre nuevos convenios y advierte sobre eventualidades en sus puntos de atención, además de entregar información general.

Según estudios del año 2013, de los usuarios de los servicios públicos, 68% conocía ChileAtiende y 96% se declaró dispuesto a volver y a recomendarlo (MINSEGPRES, 2013). Los atributos más valorados fueron justamente aquellos más importantes por la población: tiempos de espera adecuados, percepción de un trato digno y respetuoso, capacitación de los funcionarios y efectividad de la atención. A estos se le suma una alta valoración en la cordialidad en la atención y horarios adecuados (Comisión Defensora Ciudadana, 2013); atributo relevante por cuanto ChileAtiende dispuso hasta el año 2014 de un horario de atención continuo desde las 8:10 hasta las 17:10, lo que posteriormente fue modificado en el año 2015, retrocediendo hasta un cierre a las 15:30.

La oferta disponible en ChileAtiende, hasta el 2014, estuvo compuesta por 32 instituciones en convenio, 33 instituciones totales considerando al propio IPS, abarcando un total de 99 trámites y programas, los que pueden observarse en el cuadro N° 4. El año 2015, de acuerdo a una definición de la autoridad del servicio, fueron dados de baja 10 convenios (IPS-ChileAtiende, 2015), los que son destacados en el mismo cuadro.

**Cuadro n° 4: Trámites/programas ofrecidos en ChileAtiende, por institución en convenio**

Institución	Trámite-programa
CAPREDENA	Cambio de lugar de pago
	Cambio de domicilio
	Cambio de clave
	Recepción de certificado de alumno regular para solicitar asignación familiar
	Certificado de calidad del pensionado
	Certificado de carga familiar vigente

	Certificado de intereses de préstamo
	Certificado de renta anual (para SII)
	Certificado de renta mensual (Con y sin descuento, firma de SGE)
	Consulta fechas de pago
	Consulta préstamos vigentes
	Creación de clave pensionado
	Declaración jurada de ingresos
	Desbloqueo de clave
	Información y orientación
	Liquidación de pensión
	Orden de atención médica
CDC	Consulta estado de reclamo
	Información y orientación
	Intervención de la Comisión Defensora Ciudadana (Reclamo contra institución pública)
CGR	Recepción de presentaciones ante el Contralor General
	Información y orientación
** CORFO	Imagina Chile
	Información becas de inglés (solo <i>call center</i> )
	Información y orientación
Departamento de Extranjería y Migración	Información estado de trámite de solicitud de permanencia definitiva, visa sujeta a contrato, visa temporaria o visa estudiante
	Impresión de orden de giro por concepto de tramitación de solicitud de visa sujeta a contrato, visa temporaria o visa estudiante.
	Reimpresión de solicitud de permanencia definitiva en trámite
	Impresión de solicitud de visa sujeta a contrato, visa temporaria o visa de estudiante
	Información y orientación
** <i>Diario Oficial</i>	Publicaciones en el <i>Diario Oficial</i>
	Información y orientación
DIPRECA	Cambio de modalidad de pago
	Bonos de atención médica
	Certificado de renta
	Copia boleta de pago pensión de Montepío
	Información y orientación
	Modificación de datos de usuario (cambio de domicilio)
	Reconocimiento de cargas familiares sector pasivo
	Solicitud de Montepío
	Certificado pensión de Montepío
	Certificado de pensión vitalicia
	Informe de prestaciones médicas
DT	Entrega certificados consulta tus cotizaciones
	Información y orientación
FOSIS	Entrega de resultados
	Información y orientación
	Programa Acceso al Crédito
	Programa Acción en Comunidad
	Programa Acción en Familia
	Programa Autoconsumo
	Programa Habitabilidad
	Programa Puente
	Programa Yo Emprendo: en Comunidad
	Programa Yo Emprendo: Regular
	Programa Yo Emprendo: Semilla

	Programa Yo Trabajo: Jóvenes
	Programa Yo Trabajo: Regular
	Programas postulables del Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FONASA	Bonos de atención de salud FONASA
	Garantías explícitas de salud (GES)
	Información y orientación
	Certificado de afiliación
	Programa de atención en salud
IPS	Anulación de imposiciones
	Aporte previsional solidario de invalidez
	Aporte previsional solidario de vejez
	Asignación por muerte
	Autorización de apoderados para cobro de pensión de una excaja
	Autorizaciones independientes y voluntarios excajas de Previsión Social
	Beneficios de las excajas de Previsión Social
	Bonificación de exención total de 7% de salud a todos los titulares del Pilar Solidario
	Bono Apoyo a la Familia (marzo-agosto)
	Bono Bodas de Oro
	Bono por hijo
	Bono Solidario de Alimentos (consulta, orientación y reclamos)
	Cálculo de intereses de las cotizaciones atrasadas
	Canje de libretas
	Certificados de cotizaciones de las excajas de revisión Social
	Certificados varios
	Condonación o facilidad de pago de las deudas previsionales y de seguridad social
	Consultas y/o pagos de beneficios asistenciales
	Cuota Mortuoria Caja Bancaria y CAPREBECH
	Dividendos hipotecarios
	Dote matrimonial
	Exonerados
	Identificaciones de pensionados
	Indemnización por años de servicio
	Pensión Básica Solidaria de Vejez
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez
	Pensión de Invalidez (AFP)
	Pensión de Sobrevivencia (AFP)
	Pensión de Vejez (AFP)
	Préstamos Cajas Ferroviaria, Bancaria, CAPREBECH y otras cajas
	Reclamos (AFP)
	Saldo a favor del empleador
	Seguros de vida
Solicitud Subsidio de Cesantía	
Subsidio a la Contratación	
Subsidio a la Cotización	
Tramitación de poderes	
Trámites para Asignación Familiar	
Traspaso de cotizaciones	
ISL	Formularios Denuncia Individual de Accidentes del Trabajo DIAT / Denuncia Individual de Enfermedad Profesional DIEP
	Devolución de dinero por error en el pago de cotizaciones
	Devolución de dinero a una mutualidad privada por imposiciones mal

	pagadas
	Copia carta proceso de evaluación de tasa adicional (DS 67)
	Talón de pago de la cotización del seguro contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (trabajadores independientes)
	Indemnización por enfermedad profesional
	Información y orientación
	Pensión de supervivencia para madres de hijos nacidos fuera del matrimonio, por accidente del trabajo o enfermedad profesional
	Pensión de invalidez por enfermedad profesional
	Pensión de invalidez por accidente del trabajo
	Pensión de orfandad por accidente del trabajo o enfermedad profesional
	Pensión de viudez por accidente del trabajo o enfermedad profesional
	Solicitud de rectificación o acreditación de rebajas por aplicación del D.S. 67
** INJUV	Información y orientación
	Tarjeta Joven (solicitud)
	Tarjeta Joven (entrega)
JUNAEB	Información y orientación
	Reposición de la Tarjeta Nacional Estudiantil
	Revalidación de la Tarjeta Nacional Estudiantil
** MINAGRI	Bono Sequia
	Información y orientación
MINDES	Bono extraordinario de Gobierno
	Certificado Ficha de Protección Social (FPS)
	Información respecto de Ingreso Ético Familiar
	Entrega de Declaración Registro de Residentes
	Información y orientación
	Cambio modalidad de pago de beneficios sociales (Programa Chile Cuenta)
Ministerio de Bienes Nacionales	Información y orientación
	Regularización de títulos de dominio
MINVU	Información y orientación
	Subsidio Habitacional para Familias de Clase Media (DS1 Título II)
	Subsidio Habitacional para Familias Vulnerables (DS1 Título I tramo 1 ex Decreto Supremo N° 49)
	Subsidio Habitacional para Grupos Emergentes (DS 1 Título I tramo 2)
	Subsidio Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF) Título II Mejoramiento de la Vivienda (Banco de Materiales)
MINEDUC-Bono Docente	Recepción solicitudes Bono Docente
	Información y orientación de postulación al Bono Docente
	Certificados Concentración de Notas
	Certificado de Licencia de Enseñanza Media
	Certificados Anuales de Estudios
	Información y orientación
**Poder Judicial	Consulta en línea de estado de causa
	Entrega de clave para tribunales de familia
	Información sobre jurisdicción y ubicación de tribunales
	Información y orientación
SRCeI	Certificado Defunción para Asignación Familiar
	Certificado Matrimonio para Asignación Familiar
	Certificado Nacimiento para Asignación Familiar
	Certificado Nacimiento para Matrícula
	Certificado Nacimiento para todo trámite

	Certificado Matrimonio completo para todo trámite
	Certificado Anotaciones vigentes de vehículos motorizados
	Certificado Multas de tránsito no pagadas
	Certificado Defunción completo para todo trámite
	Certificado Defunción con causa de muerte
	Certificado de profesionales
	Información y orientación
SERVEL	Cambio de domicilio en registro electoral
	Consulta ciudadana (solo <i>call center</i> )
	Información y orientación
SENCE	Bono de capacitación: Empresa y Negocio
	Bono de capacitación: Trabajadores Activos
	Bono Mujer Trabajadora
	Cursos de capacitación asociados a una Franquicia Tributaria
	Información y orientación
	Oferta laboral a través de la BNE
	Oficios: Apoyo y capacitación para el trabajo
	Programa Formación en el Puesto de Trabajo: Línea Jóvenes Aprendizices y Línea Mujeres (de 25 a 60 años) y Línea Hombres Mayores de 50 (de 50 a 65 años)
	Programa Inglés On-Line
	Programa para formación de puestos de trabajo
	Reclamo o Solicitud a través de Buzón Ciudadano
	SEJ
SERNAC	Consulta estado de reclamo
	Información y orientación
	Ingreso de reclamos contra proveedores
SUBTEL	Consulta estado de reclamo
	Información y orientación
	Reclamo contra empresas de telecomunicaciones (primera instancia)
	Reclamo contra empresas de telecomunicaciones (segunda instancia)
** SUSESO	Apelación licencia médica
	Reclamo accidente laboral (ley 16744)
	Información y orientación
	Reclamo a Cajas de Compensación
** SISS	Reclamos contra SISS
	Reclamo contra el servicio prestado por empresas sanitarias
	Renovación de la credencial de instaladores sanitarios no profesionales
	Información y orientación
SBIF	Informe de Deudas
	Información y orientación
**Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (Ex Quiebras)	Certificado de quiebra y no quiebra
	Información y orientación
SERNATUR	Vacaciones Tercera Edad regulares
	Información y orientación de otros productos Vacaciones Tercera Edad
**Subsecretaría de Prevención del Delito	Programa Alerta Hogar
	Información y orientación
** SUBTRANS	Reclamo Transporte Escucha
	Información y orientación

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS – ChileAtiende 2015

\*\* Instituciones con convenio no vigente desde el año 2015

De estos destacan, dado que sus atenciones alcanzan más de 90% de la demanda total en oficinas (IPS - ChileAtiende, 2016), el IPS, FONASA, MINDES, JUNAEB, SERVIU, SENCE y FOSIS, los que tienen un alto impacto en la población en las personas pobres, dado que sus programas se focalizan principalmente en esta población.

Por otra parte, se estima que ChileAtiende ha permitido el ahorro ciudadano por cerca de US\$60.000.000 y de más de 8,4 millones de horas y 12 millones de viajes al evitar desplazamientos, esto desde su creación en enero 2012 hasta febrero de 2014 (MINSEGPRES, 2014), lo que es especialmente relevante pues las personas y familias pobres deben destinar cotidianamente recursos para la satisfacción de sus necesidades diarias, por lo que no disponen de tiempo suficiente para la realización de trámites ni tampoco de dinero para realizarlos (Irrazabal, 2005).

La cobertura de esta iniciativa alcanzó el año 2015, 58% de las comunas de Chile, lo que permitió que 77,2% de la población contase con una oficina ChileAtiende en su propia unidad territorial. Desde el punto de vista de la población vulnerable, esta cobertura llega a 21 de las 35 comunas más pobres del país: 11 cubiertas con sucursales fijas y 10 con oficinas móviles. Entre estas destacan, con su porcentaje de población pobre: Lonquimay (57,11%), Nueva Imperial (50,7%), Lumaco (48,6%), Toltén (46,8%), los Sauces (42,7%), Melipeuco (42,5%), , Carahue (41,9%), Curepto (39,8%), Fresia (39,7%), Lago Ranco (39,2%), San José de la Mariquina (38,2%), El Carmen (37,8%), Canela (37,5%), Lanco (36,7%), Purén (36,3%) y Gorbea (36,1%).

A continuación se muestran algunas variables asociadas a la Red ChileAtiende, las que permiten observar su evolución (IPS – ChileAtiende, 20015):

**Cuadro n° 5: Evolución de variables asociadas a la gestión de ChileAtiende**

<b>Variable</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
N° atenciones presenciales	5.579.267	6.625.863	7.907.886	6.621.732
N° atenciones <i>call center</i>	939.098	1.426.077	1.428.560	1.478.580
N° visitas sitio <a href="http://www.chileatiende.cl">www.chileatiende.cl</a>	5.768.298	14.265.077	18.062.707	23.838.323
N° de sucursales	163	201	204	204
N° de instituciones en convenio	18	29	32	23
Tiempo promedio de espera en sucursales	11'35''	12'09''	11'13''	09'28''

Índice general de satisfacción con el servicio (máximo 100)	90,2	88,7	90,6	91,5
Índice de satisfacción con el servicio de sucursales (máximo 100)	93,5	91	92,1	91,5
Índice de satisfacción con el servicio de <i>call center</i> (máximo 100)	79,5	87	88,1	88,7

Fuente: Elaboración propia con datos del IPS – ChileAtiende 2016

De acuerdo a este cuadro, la evolución de ChileAtiende ha sido ascendente en cuanto a la cobertura de la red hasta el año 2014, lo que se aprecia en el aumento de atenciones por canal, que logra subir 41,74% las del presencial y 92,39% las del telefónico, aumentando, además, más de un 213% las visitas a su sitio web. Sí se observa un estancamiento el año 2015, probablemente derivado de definiciones de operación tales como la baja de convenios y la disminución del horario de atención antes señalado.

En lo específico, se destaca el aumento en el número de sucursales, que crece en 25,15% hasta el 2015, y el nivel de satisfacción de la población usuaria, que está en torno a los 90 puntos. También resalta la mantención del tiempo promedio de espera para la atención, que fluctúa en torno a los 12 minutos hasta el año 2014, mejorando incluso el año 2015, bajando a los 10.

Esta evolución positiva se alinea con las cualidades que busca la ciudadanía en los servicios públicos y con la necesaria eficiencia que requiere el Estado para su operación, reforzando la necesidad de contrarrestar lo que teóricamente ha sido señalado como la tensión entre la sobreburocratización formal frente a la infraburocratización de los comportamientos organizacionales propia de los países en desarrollo (Valenzuela, 2004), la que trae como consecuencia el aumento en los comportamientos estatales indeseados como las tramitaciones innecesarias, el papeleo y el patrimonialismo weberiano (Echebarria, 2001), exponiendo el aparato público destinado a la atención de las personas al control de los mismos, favoreciendo así la apropiación ciudadana.

La gran innovación que buscó ChileAtiende ha sido poner en jaque el paradigma de la gobernanza pública existente, desafiando la lógica lineal y jerárquica de comando y control de las organizaciones, la cual ha sido base para el proceso de formulación de

políticas públicas durante años y, con esto, generar el impacto social en aquellos a los que sirve.

## **II. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

### **1. Preguntas de investigación**

Considerando la problematización expuesta, las preguntas de investigación que derivan de esta y que buscarán responderse con esta tesis son:

- ¿Cuál es la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado de Chile a través de ChileAtiende?
- ¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano?
- ¿Cuáles son las características de los ciudadanos, efectivos y potenciales, de los servicios del Estado?
- ¿Qué características tienen experiencias similares de implementación en otros países, que pudiesen servir de aprendizaje para un modelo de atención ciudadana en Chile?
- ¿Qué debe considerar una propuesta que mejore el proceso de atención de servicios del Estado, alineándolo con las características de los ciudadanos?

### **2. Justificación del estudio**

La primera razón para desarrollar este estudio es de carácter teórico. A partir de los hallazgos, podrá realizarse un aporte a la sociología de la administración del Estado, comprendiendo mejor el comportamiento de la burocracia moderna y sus condiciones de orden organizacional a partir de las premisas de racionalidad e identidad moderna. Asimismo, aportará a la teoría sobre la ciudadanía y las expectativas que esta genera en un Estado que se le presenta como una tensión entre la comunidad de personas que representa y el administrador coercitivo representado por el Gobierno.

Por otra parte, existe una justificación metodológica al relevar variables que permitirán evaluar, desde la implementación, políticas públicas en el ámbito de la atención ciudadana desde una mirada distinta a las formas tradicionales de evaluación de programas, por cuanto su foco estará en su concepción como mecanismo cotidiano de vinculación entre el Estado y sus ciudadanos, no solo como prestación de servicios.

Desde el punto de vista social, la motivación está dada por generar una contribución al Estado chileno desde lo académico, considerando para esto el análisis de una experiencia práctica que puede traducirse en una política pública innovadora y de alto impacto social como es ChileAtiende, profundizando en la relación entre el Estado y su ciudadanía, favoreciendo el ejercicio del derecho de las personas a recibir una atención de calidad.

Por último, este trabajo puede constituirse en un aporte a la sociología aplicada, ya que avanza en el reto por alcanzar mayores niveles de eficiencia y calidad estatal. La necesidad de abrir líneas de investigación aplicadas, donde la investigación y la intervención social confluyen, resulta cada vez más necesaria en el ámbito de las ciencias sociales.

### **3. Objetivos**

#### a) Objetivo general

Diagnosticar la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios al ciudadano del Estado de Chile, a partir de la experiencia de implementación de ChileAtiende.

#### b) Objetivos específicos

- A partir de la experiencia de ChileAtiende, analizar las principales fortalezas y debilidades de los componentes del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado.

- Estudiar las características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende, como de sus potenciales usuarios, identificando sus capacidades y perfiles.
- Analizar experiencias comparadas de implementación de procesos de provisión exitosos, que puedan ser considerados como prácticas públicas del ámbito internacional a imitar.
- Generar una propuesta de mejoramiento del proceso de atención desde el Estado, que dé cuenta de las características y expectativas de la ciudadanía.

## MARCO TEÓRICO

La tesis se desarrolla a partir de la revisión exhaustiva de las teorías clásicas y recientes sobre las cuatro líneas que soportan la idea central de la investigación, referida esta a la vinculación entre el Estado y sus ciudadanos desde los procesos de provisión de trámites y servicios para acceder a la oferta pública. Estas cuatro líneas son:

- Estado y burocracia: partiendo por la aparición de la racionalidad moderna que da origen al concepto de Estado, se desarrollarán los conceptos de Estado desde el contractualismo hasta los planteamientos de Habermas, profundizando en la teoría general del Estado desde la sociología y el derecho. Se entenderá el Estado en su rol administrador delegado por la soberanía del pueblo, deteniéndonos en la situación del Estado Nación en América Latina, enfrentando sus crisis, problemas y soluciones. Se ahondará en la relación entre Estado y organización burocrática desde la sociología de la burocracia y modelos de orden social organizacional.
- Procesos de modernización del Estado y Nueva Gestión Pública: se profundizará en los procesos de modernización que han emprendido los Estados de las sociedades avanzadas y latinoamericanas, revisando y relacionando las teorías sociológicas en las que se basan, a partir del concepto de Gobierno. Desde ahí se vincularán los constructos asociados a las nuevas tendencias en la gestión pública y la noción de Estado al servicio de los ciudadanos. También se expondrán experiencias de modernización enfocándose en el caso chileno.
- Características y capacidades de los ciudadanos. Expectativas y satisfacción con los servicios estatales: entendiéndolo que la ciudadanía es una noción que no remite solo a la pertenencia a los límites de un Estado en particular, sino que a la posesión de derechos sociales, políticos y civiles que se ejercen en la interacción con otros ciudadanos —y, por sobre todo, con su Estado—, se desarrollará cómo estos sujetos, desde sus características y capacidades, generan expectativas que buscan ser satisfechas a través del acceso a lo que el Estado le ofrece —comprendiendo el escenario moderno que lo sitúa con una preocupación mayor por la satisfacción de sus carencias sociales directas, en donde se juegan los espacios simbólicos de

primera necesidad, más que por los temas públicos relativos a lo político o civil, en donde predomina el pesimismo y la noción de espectadores—.

- Procesos de provisión de servicios, con foco en el sector público: en esta línea se abordarán los conceptos teóricos asociados a la provisión de servicios, poniendo especial énfasis en la entrega que se realiza desde el sector público. Aquí se desplegarán las nociones de canales de atención, omnicanalidad, simplificación administrativa, modelos de atención, gobierno digital y diseño de servicios; todos desde la lógica de la calidad y una cultura de servicio conducente al valor público y la innovación.

## I. ESTADO Y BUROCRACIA

### 1. La Razón Ilustrada

La Ilustración surge en la Europa del siglo XVIII —específicamente en Reino Unido, Francia, Alemania e Italia— consistente en una línea de pensamiento filosófico, pedagógico y político que proponía la razón como único medio posible para el desarrollo de la humanidad, debiendo abandonar así las creencias y tradiciones de supersticiones, mitos y dogmas religiosos que habían instaurado la ignorancia, el miedo y la opresión en el hombre. En otras palabras, surgen los principios de conocimiento racional basados en un método empírico e inductivo, dotando a la sociedad de un proceso de secularización que permite dejar en el pasado los sistemas metafísicos para instaurar una razón ilustrada con el objetivo de establecer una verdad para alcanzar el bienestar y la perfección del hombre.

Entonces, el conocimiento científico y la técnica conformaron la razón del hombre para transformar su mundo, dotándolo del progreso en lo material y lo espiritual —basado en la tolerancia y el respeto a las creencias y la ética religiosa de todos, defendiendo la libertad natural del hombre como dispositivo de rechazo a los dogmatismos tiránicos—.

Kant, en «Contestación a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración?» (Aramayo, 2004), la define como «el abandono por parte del hombre de una minoría de edad cuyo responsable es él mismo. Esta minoría de edad significa la incapacidad para servirse de su entendimiento sin verse guiado por algún otro» (p. 83), lo que le permite liberarse de los ídolos, supersticiones, prejuicios morales, dogmas metafísicos y espirituales, para enfrentar las relaciones deshumanizadas y las tiranías políticas. En ese sentido, Horkheimer y Adorno, en su libro *Dialéctica de la Ilustración* (1998, p. 59), definen dicho movimiento como el momento en el que «la tierra enteramente ilustrada resplandece bajo el signo de una triunfal calamidad (...) para liberar a los hombres del miedo y construirlos en señores» de su propia verdad.

No obstante, los supuestos beneficios del pensamiento ilustrado en la modernización de los procesos sociales, políticos y económicos, presentan hoy en día una paradoja dada por la «escisión entre la subjetividad y el orden social, que tiene su origen en la crisis de la Ilustración sobre la autonomía del sujeto y que el concepto de cultura, identificando una

tensión entre el fundamento subjetivo del sentido del mundo y la autonomía objetiva de las dinámicas que producen el orden y la integración social» (Güell, 2008, p. 1).

Con el objetivo de profundizar en la paradoja antes señalada, se presenta una reflexión desde los principales argumentos de Weber y los representantes de la Escuela de Frankfurt.

La racionalidad de Weber pretende aprehender la esencia de la Modernidad, proponiendo una institucionalidad político-social en donde el sujeto pueda actuar y ser representado mediante el cálculo racional para la realización de sus medios-fines, procedimientos que son avalados por normativas universales conocidas y aceptadas por todos sus miembros. Sin embargo, esta instrumentalidad ha llegado a racionalizar las acciones y actividades de la vida cotidiana, instaurando un tipo de dominación que representa la asociación entre el poder y su legitimidad, una dominación legal-burocrática, que afecta directamente la autonomía del sujeto en las sociedades capitalistas.

Tanto Weber como los representantes de la Escuela de Frankfurt, hablan de una sociedad capitalista que ha instaurado una razón técnica, la cual interviene las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales, evaluando todas las actividades de la vida dentro de los parámetros economicistas, «evaluándolas por una maximización de las inversiones y rendimientos, homogenizando las conductas individuales y restringiendo las diferencias» (Weber, 2004).

En este sentido, en sus postulados de inhabilitar todo pensamiento metafísico y toda realidad inhumana, la Ilustración solo consiguió devastar las posibilidades de autonomía y libertad del sujeto, ya que:

«la Ilustración ha perseguido desde siempre el objetivo de liberar a los hombres del miedo y constituirlos en señores... Pretendía disolver los mitos y derrocar la imaginación mediante la ciencia... el intelecto que vence a la superstición debe dominar sobre la naturaleza desencantada. El saber, que es poder, no conoce límites, ni en la esclavización de las criaturas ni en la condescendencia para con los señores del mundo» (Horkheimer & Adorno, 1998, pp. 61-62).

Entonces, Horkheimer y Adorno, aplicando lo esencial del pensamiento filosófico consistente en poner la razón en la Historia, denuncian la irracionalidad de la Ilustración al intentar imponer una racionalidad negativa, caracterizada por situaciones de injusticia y desigualdad social, política y económica, que afectan los procesos sociopolíticos y

socioculturales, que perturban la realidad histórica presente, que impiden la solución y superación de las condiciones actuales para la mediación y reconciliación de las contrariedades y obstáculos que colocan en peligro la convivencia y supervivencia de la humanidad. Realidad que se sustenta en una razón subjetiva, que «se revela como la capacidad de calcular probabilidades y determinar los medios más adecuados para un fin dado» (Horkheimer, 2002, p. 44), ya que la ciencia no puede ser concebida como una simple reproducción teórico-conceptual de datos obtenidos de la realidad y utilizados como un cálculo utilitarista, sino que también debe considerar la relación existente entre la experiencia y la praxis del sujeto que contempla esa verdad, la cual entrega sensaciones y emociones que reivindica al hombre como parte de la naturaleza del mundo que habita.

Sin embargo, el exceso de racionalidad ha llevado a la construcción de un «hombre unidimensional» (Marcuse, 1969), buscando solo la satisfacción en la dimensión objetiva económica-laboral, ya que «su pensamiento mismo se ha quedado reducido al nivel de los procesos industriales» (Horkheimer, 2002, p. 59), producto de una irracionalidad racionalizada, imponiendo una razón instrumental dada por un cientificismo positivista que configura una dominación economicista que responde a una realidad inhumana, que a su vez responde al conformismo, al status quo, naturalizando sus procedimientos, entregando una «neutralización de la razón» (Adorno & Horkheimer, 1998, p. 85).

En efecto, la razón instrumental ha traicionado los principios fundamentales de la razón ilustrada, convirtiendo al economicismo en un mito más, embaucando la supuesta libertad del sujeto y retrocediendo a una nueva barbarie, abandonando el pensamiento de Kant (1978) en cuanto el progreso de la ciencia debe estar siempre en concordancia con la «libertad del hombre», evitando los procesos moralizantes que derrotan la propia razón y libertad. Sin embargo, las sociedades capitalistas han seguido las lógicas propuestas por Descartes (1975) y Bacon (2009), basados solo en la experiencia racional que impone leyes inmutables y de repetición infinita en desmedro del sujeto cognoscente que busca su libertad natural. De este modo:

«cuanto más desaparece la ilusión mágica, tanto más inexorablemente retiene al hombre la repetición, bajo el título de la legalidad, en aquel ciclo mediante cuya objetivación en la ley natural él se cree seguro como sujeto libre. El principio de la inmanencia, que declara todo acontecer como repetición, y que la Ilustración sostiene frente a la imaginación mítica, es el

principio del mito mismo [...]. La misma forma deductiva de la ciencia refleja jerarquía y coacción. Lo mismo que las primeras categorías representaban la tribu organizada y su poder sobre el individuo singular, así el entero orden lógico de dependencia, conexión, extensión y combinación de conceptos— está fundado en las correspondientes relaciones de la realidad social (Horkheimer & Adorno, 1998, pp. 67-76).

De esta forma, la racionalidad técnica se muestra con un poder incontrarrestable sobre la sociedad, estableciendo una dominación desde la esfera económica, lo cual ha estructurado un control de la consciencia individual. En palabras de Horkheimer (2002), la razón objetiva se ha transformado en una razón subjetiva o instrumental, en la cual la acción individual que persigue la justicia social de la comunidad y a su vez su propia felicidad, ha sido transformada en una acción que prioriza la búsqueda de la funcionalidad —el utilitarismo para obtener fines prácticos que otorguen satisfacciones a las necesidades inmediatas— desarrollando una consciencia que se adapta a los procesos de alienación capitalista, que le imponen una verdad única dada por los intereses de la técnica, deshumanizando sus prácticas humanas de espiritualidad y sentimientos.

Ahora bien, de los argumentos expuestos en referencia a la tensión entre los fundamentos subjetivos del «sentido del mundo» y la autonomía objetiva de las «dinámicas que producen el orden y la integración social» en las sociedades capitalistas, producto de la crisis de los principios de la Ilustración, Weber (2004) esboza una solución desde lo político, en la cual plantea la necesidad de instaurar una organización técnico-burocrática que permita el funcionamiento equilibrado del Estado desde «una lógica racional con arreglo a valores». Una lógica que proporcione una organización y funcionamiento social desde la esfera de la cultura con el objetivo de evitar un «desencantamiento del mundo y la sensación de la jaula de hierro», por parte del sujeto, que lo puede llevar a pensar que no hay salida, configurando una visión negativa de sus condiciones de desarrollo, libertad y felicidad, condición que puede dificultar o perjudicar el progreso civilizatorio y el funcionamiento social e institucional del Estado.

A modo de conclusión, se puede plantear la hipótesis de que la enunciación y las críticas a la promesa incumplida de la Ilustración en las sociedades capitalistas, se fundamenta desde la pérdida del rol social del Estado. Una pérdida que impide garantizar la igualdad, el bienestar y la justicia social de sus ciudadanos, motivo por el cual se ve

imposibilitado de ejercer su libertad; ahí entonces radicaría la importancia de una institucionalidad estatal que priorizará el desarrollo integral de sus ciudadanos mediante una razón que posibilite su libertad, a través del diseño, planificación e implementación de políticas públicas que doten a la ciudadanía —especialmente a la más vulnerable— de una amplia oferta de bienes y servicios básicos. Esto colocando el énfasis en los sistemas educacionales, de salud, vivienda, empleo, participación, etcétera, con el fin de articular un Estado cercano y consciente de los problemas y necesidades de su ciudadanía; proveyendo estos sistemas de las condiciones subjetivas y materiales para su desarrollo social, económico y político, basado en políticas socio-integradoras, fundadas en «naciones de solidaridad, compromisos colectivos y proyectos compartidos, todo ello en el marco de un clima y sentimiento de amparo estatal» (Raczynski y Fernández, 2005), que proporcionen el bien común de la sociedad en su conjunto.

## **2. Conceptualización del Estado**

En este apartado se presenta una revisión descriptiva de la evolución del concepto de Estado, centrando la mirada en la constitución del Estado moderno, tanto en su funcionamiento interno y externo como en su relación con los ciudadanos en sus procesos de legitimación. Por esta razón, se debe entender como una organización público-política dotada de un derecho soberano para ejercer, controlar y administrar su destino y de su población mediante procesos racionales dentro de su territorio.

Para ello, primeramente se desarrollará una breve contextualización política, que abarcará desde el siglo XV al XIX, para luego exponer las definiciones de los filósofos más destacados del período señalado, en referencia a la conceptualización de Estado. Posteriormente, se profundizará en el concepto de Estado a través de los fundamentos de una gama amplia de teóricos contemporáneos, además de una definición de los elementos que constituyen un Estado. Finalmente, se clasifican los tipos de Estado y su rol administrador.

## **2.1 Hacia la construcción del concepto «Estado»**

Desde un análisis político, se puede ubicar el surgimiento del Estado en la Europa del siglo XV, entre la decadencia del sistema feudal y el comienzo de las monarquías absolutas, caracterizado por priorizar una política de expansión territorial, «con ejércitos cada más sofisticados y preparados para enfrentar constantes guerras, adoptando una lógica mercantilista y una administración centralizada de los recursos del monarca» (Heady, 2000; Von Mises, 1974), acciones que se tradujeron en un sostenido crecimiento demográfico, una progresiva urbanización y una importancia de las ciudades como centro de las actividades financieras, industriales y comerciales (Tilly, 1974).

Desde la esfera social, política y económica, se estructuró una organización estatal de intermediación entre el rey y sus súbditos; institucionalidad conformada por duques, archiduques, condes, señores militares, terratenientes, jueces, etcétera, quienes se preocupaban de administrar y gestionar el funcionamiento de los aspectos militares, de impuestos, justicia, etcétera, del reino.

Posteriormente, entre los siglos XVII y XIX, se constituye un Estado Moderno, en donde ya los recursos no son propiedad de los monarcas sino que pasan a ser propiedad pública. De este modo, se establece un vínculo directo entre el Estado y el súbdito, legalizado y normado por una burocracia racional que planifica, gestiona y administra el destino de todos sus miembros (Heller, 1985).

De lo anterior, la burocracia racional otorga al Estado un progresivo centralismo del poder, influyendo directamente en las relaciones sociales, políticas y económicas, estableciéndose como la única institucionalidad que puede discutir, imponer, dirimir y disponer de los asuntos que le atañen dentro de su territorio, apoyado en una administración profesional e impersonal (Weber, 1972) de funcionarios remunerados, los que deben actuar con racionalidad de acuerdo a lo establecido en la Ley, características que responden a un proceso de secularización que abandona los dogmatismos religiosos como fundamento para la toma de decisiones. Además, este órgano administrativo está basado en mecanismo de dominación para organizar a sus miembros y ejercer la violencia legítima para mantener su normal desarrollo y mantener el orden social.

En síntesis, el Estado Moderno debe ser entendido como un proceso político, en donde el individuo profundiza su relación con el Estado mediante un progresivo reconocimiento como miembro fundamental para su posicionamiento geopolítico y geosocial, adquiriendo derechos y deberes a través de un contrato social que dignifica su vivir en sociedad.

## **2.2. Los orígenes del concepto «Estado»**

### **El Estado desde el dogma religioso**

El concepto de Estado fue utilizado por primera vez en *El Príncipe*, de Maquiavelo (1532)<sup>13</sup>, para describir las características que conformaban las organizaciones monárquicas que gobernaban la Europa del siglo XVI. Monarquías constituidas por tiranías, principados y reinados con el objetivo de reflexionar sobre las posibilidades de construir una nueva situación, condición o forma de Gobierno, mediante la fortuna (contingencia política) y la *virtú* política del gobernante para superar las contingencias y alcanzar el respeto de sus súbditos.

Después, desde la esfera social, el concepto de Estado fue utilizado por Hobbes en su teoría política del *Leviatán* (1651)<sup>14</sup>, analizando la relación del hombre entre su vida sociopolítica y su estado natural, caracterizados por las pasiones, competencias y desconfianzas con los otros hombres como mecanismo de conservación. Por tales motivos, era necesario un «pacto social» entre el monarca y sus súbditos que garantizara —mediante el poder absoluto del soberano— una serie de principios y aptitudes que concediese seguridad y paz en el desarrollo de sus vidas, ya que;

«El Estado de naturaleza tiene una ley natural para gobernarlo y que obliga todos. Es la razón, que es esa ley que enseña a toda la humanidad, que solamente a ella consultará, que siendo todos iguales e independientes, nadie deberá perjudicar al otro en su vida, salud, libertad o propiedad (...) cualquier individuo tiene el derecho de castigar toda ofensa que pueda amenazar sus derechos. Es la injusticia proveniente del hecho que el

---

<sup>13</sup> Maquiavelo se refiere a Estado en su significado en latín «statum», referido a estar en una situación o condición.

<sup>14</sup> Hobbes se refiere a Estado para calificar el estado de naturaleza del hombre, caracterizado por «guerra permanente de todos contra todos», sin posibilidad de alcanzar paz y seguridad.

individuo es simultáneamente juez y acusador lo que torna al contrato social necesario» (Hobbes, 1977, cap. II, pp. 6-7).

### **El Estado como perfección y libertad de los ciudadanos**

Locke, en *Las Cartas sobre la Tolerancia* (1689), profundiza acerca de la concepción del hombre como animal político desarrollada por Aristóteles, planteando que posee la libertad de ejercer y exigir sus derechos naturales a la autoconservación y espiritualidad, los cuales deben ser respetados tanto por el poder político como eclesiástico. Desde estos puntos, fundamenta los *Dos tratados sobre el Gobierno Civil* (1689), en donde objeta el derecho divino designado a los monarcas y plantea la idea de una monarquía constitucional que esté supeditada al poder civil del Parlamento, mediante un «pacto bilateral» que involucre a los ciudadanos —por un lado— y al poder civil y el monarca constitucional —por el otro—. Esto estableciendo derechos y obligaciones morales, atribuciones otorgadas a los gobernados (población) para provocar una revolución política que exija el reemplazo del Gobierno por el incumplimiento de sus deberes y engaño a las confianzas depositadas para su gestión, debiendo que;

«Nada es agregado a la “condición moral”, que ya es perfecta en el “Estado de naturaleza”, por la implantación de la sociedad (a través del contrato), excepto la protección de ley positiva garantizando y, así, asegurando el ejercicio de los “derechos originales” que el hombre “siempre posee”, pero que están expuestos en el Estado de naturaleza a la violencia y la opresión mutua (...). El contrato no crea realmente una “sociedad”, pero sí apenas un “Estado”. Más precisamente, la sociedad que es creada por el contrato es solamente una sociedad “formal”, jurídica, sin ninguna asociación “real” en su base, sin identidad efectiva de intereses, tiene apenas insociabilidad y competencia de intereses privados. El momento unificador o común no es más que eso; que todos acuerden (el contrato) que, dentro del límite de la ley, todos deben perseguir sus propios intereses particulares (Hobbes citado en Celletti, 1972, pp. 152-156).

Posteriormente, Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes* (1747), plantea la separación de los poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— y las monarquías constitucionales, con el objetivo de mantener un equilibrio entre el poder de los monarcas y el poder de los gobernados (población), otorgando estabilidad sociopolítica y evitando los

despotismos y absolutismos en donde el Estado se presenta como una organización política que respeta fundamentos de libertad y convivencia inviolables, establecidos en una normativa Constitucional.

Luego, centrado en la relación Estado-hombre, Rousseau —en *El Contrato Social: o los principios del derecho político* (1762)— aborda el contrato social que contraen los hombres con el Estado, con el fin de garantizar la igualdad y la libertad, mediante legislaciones que protejan ese derecho natural, pues a mayor igualdad, mayor es la libertad del hombre, lo cual debe ser la «voluntad general» del Estado democrático en donde los intereses colectivos deben primar sobre los intereses individuales, ya que;

«Si entonces resultara de un acuerdo social el que no pertenece a su esencia, descubriremos que éste se reduce a los siguientes términos: “Cada uno de nosotros pone a su persona y todo su poder en común debajo de una dirección suprema de la voluntad general y, bajo nuestra capacidad colectiva. Recibimos a cada miembro como una parte indivisible del todo”. Inmediatamente, en lugar de personalidad individual de cada parte contratante, ese acto de asociación crea un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros los que constituyen una asamblea de voluntades y recibiendo de ese acto su unidad, su identidad, Su teoría radical de la democracia directa común su vida y su voluntad» (Rousseau, 1998, libro I, p. 6).

Finalmente, Kant utilizó los fundamentos desarrollados por Rousseau para plantear que un Estado se constituye como «autónomo, moral y fundado en el Derecho», enmarcado en una institucionalidad común y colectiva, conformada por hombres que conceden su «libertad externa» para constituirse como miembros de una organización normativa que reguardara su destino mediante derechos y deberes.

### **1- Estado autónomo**

Entendida como la voluntad de legislar para sí mismos, en donde el derecho garantiza el respeto a las libertades individuales de cada miembro, mediante la racionalidad normativa de la institucionalidad jurídica del Estado.

### **2- Estado de derecho**

Su principal función es garantizar y conceder las libertades a todos los miembros del Estado, según una «ley universal», en donde los derechos subjetivos son la razón fundamental de un Estado conformado por hombres.

### **El contrato originario con el Estado**

Establece un razonamiento práctico de los tres poderes —ejecutivo, legislativo y judicial—, constituyendo el derecho público, en donde se plasma «la voluntad general» en donde el hombre es representado en su totalidad, dotado de respeto, igualdad, libertad y atribuciones garantizadas en la razón de la Ley, conocida y aceptadas por todos los miembros del Estado con el objetivo de conformar una serie de derechos dictaminados al bien colectivo.

### **2.3 Estado moderno**

La definición realizada por Kant en referencia al contrato originario que constituye el Estado, sirve como base fundamental para Weber (2004) para definir los alcances y límites del Estado Moderno, refiriéndose a que es un cuerpo autónomo con jurisdicción territorial y potestad para aplicar el monopolio del uso coercitivo de la fuerza dentro de su territorio, atribuciones que le son decretadas por derecho, definiendo al Estado como:

«Una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación. Pero el concepto es relativo. Por lo general, una organización que gobierna eficientemente es también una organización administrativa [...]. Una organización gobernante será llamada “política” en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la aplicación de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Una organización política compulsiva con operación continua será llamada “Estado” en la medida que su órgano administrativo ostente para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden» (Weber, 2004: 53).

Del mismo modo, Hall (1993) indica que el Estado se constituye desde una institucionalidad enmarcada dentro de un territorio geográficamente enmarcado, que le permite administrar y monopolizar los medios de violencia y coerción mediante una

normativa legitimada por la soberanía del pueblo a través del derecho; facultando al Estado, dentro de sus límites geográficos, poder regular las conductas de los sujetos y sus organizaciones (Hondereich, 1995) con el objetivo particular de mantener el funcionamiento normal de sus instituciones y, en general, garantizar el orden social.

Siguiendo la misma perspectiva de obediencia de los ciudadanos, O'Donnell (1987), al referirse al Estado, lo define como sigue:

«Entiendo por Estado el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (o poder) entiendo la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso, pero no necesariamente contra su resistencia. Lo político en sentido propio o específico lo entiendo, entonces, como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación, aquella que se halla respaldada por la marcada supremacía en el control de los medios de coerción física en un territorio excluyentemente delimitado» (O'Donnell, 1987, p. 76).

Del mismo modo, Oszlak (1978) se refiere a los «atributos de estatidad», para reafirmar la dominación política y social que caracteriza la institucionalidad del Estado desde «su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política» (p. 5), en la cual estos atributos indican:

- 1-** Reconocimiento de la soberanía estatal por parte de los otros estados (externalizar su poder).
- 2-** Capacidad cierta de ejercer el monopolio de los medios legítimos de coerción.
- 3-** Desarrollo de un sistema de administración burocrática profesional y autónoma, de la sociedad civil, especializado en las tareas de extracción de recursos y asignación eficiente de los mismos, compuestos por funcionarios aptos e idóneos.
- 4-** Capacidad y decisión de generar en los habitantes un sentimiento de «pertenencia» y de crear los lazos de solidaridad para responder solo a ese Estado.

Entonces, el Estado se configura desde una relación de fuerzas que se concentra en la autonomía y soberanía del pueblo-ciudadano en los límites de su territorio, mediante una

institucionalidad que cuenta con procedimientos jurídicos y funcionarios para estructurar una dominación pactada (Fleury, 2002).

De lo anterior, el concepto de Estado puede ser analizado desde las teorías objetivas y subjetivas. Los análisis objetivos son característicos del pensamiento marxista, en donde el Estado es abordado como un hecho que se ubica dentro de lo real y material, con una capacidad de acción limitada por el derecho, que prioriza la imposición de mecanismos de dominación, para las diferentes clases (burguesía, obrera y campesina), para la mantención del orden social «demostrando las consecuencias materiales objetivas, y a la vez, las relaciones sociales de producción en el desarrollo subjetivo de sentimientos de identidad y sentido de pertenencia a una clase» (Jellinek, 1999).

Por otro lado, las teorías subjetivas son utilizadas para estudios más amplios, permitiendo un análisis desde las sensaciones de los miembros de la ciudadanía y de los Gobiernos. Por tal motivo, se abordan fundamentalmente los contextos histórico-políticos, para explicar el desarrollo de su institucionalidad desde los elementos del derecho y su institucionalidad jurídica en la relación Estado-pueblo/Gobierno-ciudadano, con el propósito de identificar los acuerdos jurídicos que regulan sus relaciones sociales, además de los dispositivos coercitivos que garantizan la conformación del Estado desde el pueblo/nación, en donde el gobernante solo le debe explicaciones de su actuación al pueblo, es decir;

«Un soberano o un dominador con una apariencia tan empírica y realista no es, en rigor, sino una abstracción jurídica, pues sólo considerando al soberano como institución independiente del cambio que es propio de los individuos, se puede evitar la consecuencia que se desprende de esta concepción, a saber: que con la muerte del soberano cese también de existir el Estado» (Jellinek, 1999, p. 86).

Afirmaciones, que revelan una tendencia hacia una teoría liberal del Estado, ya que se preocupa de indagar respecto de las sensaciones y opiniones del individuo-ciudadano en su relación con el Gobierno-Estado, pudiendo obtener conclusiones normativas sobre cómo debe ser y actuar un Estado frente a las necesidades de su ciudadanía. Estudios que revelan una metodología «basada en hechos reales y subjetivos» (Heller, 1985). Entendiendo a la institucionalidad del Estado como un «Conjunto de instituciones y procesos políticos,

gubernamentales y no gubernamentales, desempeñados por actores sociales constituidos como tales y dotados de una cierta capacidad de poder. Su carácter de sistema deriva de la interdependencia relativa de sus elementos y de la existencia de zonas de frontera que limitan al sistema en relación con otros. Todo sistema político incluye interacciones entre gobernantes y gobernados en el interior de una cultura política determinada, lo cual difiere de sociedad en sociedad» (Portantiero, 1988, p. 32), estableciendo como función prioritaria el luchar contra la desigualdad e injusticia social, garantizando condiciones de vida viables para sustentar el desarrollo de sus gobernados, estructurando el bienestar común de la organización para estructurar interacciones políticas desde los principios de su institucionalidad.

Desde las posturas liberales, consideran que el concepto de Estado se debe configurar desde una sólida y legítima institucionalidad política que garantice expeditos y eficientes programas de intervención en lo social mediante la administración de justicia y orden social, dado que la liberación de los mercados puede desembocar en desigualdades sociales que estructuren un desencantamiento y violencia ciudadana que pueden atentar con las lógicas del orden y la justicia social. De esta forma, «es necesaria una élite política sabia para poder ofrecer resistencia ante las demandas egoístas de los capitalistas más poderosos, ávidos de enriquecimiento mediante monopolios incluso a costa de destruir el funcionamiento beneficioso y dinámico del mercado» (Hall e Ikenbery, 1993, p. 12), para lo cual es necesario establecer valores institucionales que otorguen un equilibrio entre el desarrollo de lo económico y el desarrollo de lo político y social con el objetivo de mantener integrada a su ciudadanía.

La segunda noción subjetiva para el estudio del Estado se centra en el derecho en sus aspectos jurídicos, basado en la organización estatal desde su carácter normativo, «de su deber ser», permitiendo calificar la acción gubernamental desde sus propias leyes en la realidad social de las instituciones y ciudadanos, es decir:

«si el Estado es un ente político organizado en forma de régimen político, y si entre los elementos del Estado (territorio, población, instituciones, soberanía y gobierno) hay uno, el gobierno, que importa una estructura de órganos que ejercen las funciones del poder, las formas de Estado serán las formas de organización del Estado mismo, mientras las formas de gobierno

serán únicamente las formas de organización del elemento gobierno» (Campos, 1987: 44).

Finalmente, desde las teorías objetivas y subjetivas, algunos pensadores del Estado han puesto una «teoría intermedia de análisis» (Bobbio, 1985; Marx & Engels, 1971; Weber, 2004; Hall e Ikenbery, 1993) la cual es denominada «realista», porque permite analizar los Estados que han aplicado la institucionalidad del derecho para controlar y disciplinar a los ciudadanos anárquicos o anómicos, con el objetivo de insertarlos en las actividades económicas referidas a la producción, al intercambio comercial y a la prosperidad y bienestar social, en una triada que debe estudiarse desde «lo subjetivo, de la perspectiva del Derecho y de la seducción o persuasión ideológica, denotando una metodología mixta de estudio, de carácter inductivo, que utiliza lo objetivo y subjetivo para describir “hechos reales”» y no interpretaciones, ya que el Estado se analiza desde realidades jurídicas y las acciones gubernamentales en concordancia con el derecho. En otras palabras, lo que considera Weber una combinación de acciones estatales amparada en realidades jurídicas como concepción de Estado Moderno, es:

«Una asociación de tipo institucional, que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio, y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónoma, que anteriormente dependían de aquellos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en el lugar de ellos, en la cima suprema [...]. Además, una organización que posee un órgano administrativo está siempre, en algún grado, basada en la dominación. Pero el concepto es relativo. Por lo general, una organización que gobierna eficientemente es también una organización administrativa» (Weber, 2004, p. 25).

De esta forma, el Estado se construye desde una institucionalidad jurídica, lo que permite imponer a sus ciudadanos las determinaciones racionalizadas en términos sociales, económicos y políticos, para garantizar el desarrollo de sus organizaciones y el bienestar de sus ciudadanos. Es decir, el Estado moderno se define por:

«el monopolio de la fuerza, como se ha dicho, es condición necesaria pero no suficiente de la existencia de un grupo político que pueda definirse como

estado. En todos los contextos Weber añade que esta fuerza debe ser legítima. El problema que surge de inmediato es que sólo un poder legítimo está llamado a perdurar, y sólo un poder duradero y constante puede constituir un Estado» (Bobbio, 1985, p. 12).

En definitiva, se pueden clasificar los diferentes conceptos de Estado moderno, desde las tres teorías de Estado antes señalada. En ese sentido, las teorías objetivas encuentran su correlato en la definición de marxista, la cual indica desde un contexto histórico-político, basado en la propia observación de la realidad en tiempo presente:

«Nuestra época, la época de la burguesía, se distingue, sin embargo, por haber simplificado las contradicciones de clase. Toda la sociedad va dividiéndose, cada vez más, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases, que se enfrentan directamente: la burguesía y el proletariado [...]. La burguesía, después del establecimiento de la gran industria y del mercado universal, conquistó finalmente la hegemonía exclusiva de Poder político del Estado representativo moderno. El gobierno del Estado moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la burguesía» (Marx & Engels, 1971, pp. 9-13).

De lo anterior, Engels afirma que el Estado moderno es una institución de Gobierno y represión, basado en una sociedad de clases de origen histórico que se propone terminar con esa estructura de clase para instalar una sociedad sin estas mediante una consciencia basada en la igualdad del hombre y su sociedad.

Por otro lado, las teorías subjetivas encuentran su definición de Estado moderno desde las afirmaciones de Bersntein (1982), quien apunta a un Estado neutral, alejado de la lucha de clases, para legitimarlo desde el sufragio universal, en donde el derecho garantiza la voluntad del pueblo-ciudadano para elegir a sus autoridades, indicando:

«El Estado es una forma de convivencia y un órgano de gobierno, cuyo contenido social hace variar su carácter político-social. Quien, a la manera de un nominalismo abstracto, vincula irrevocablemente su concepto con el de las condiciones de dominación bajo las cuales surgió en otros tiempos, ignora las posibilidades de desarrollo y las metamorfosis reales que con él han tenido lugar en la historia. En la práctica, bajo la influencia de las luchas del movimiento obrero, ha aparecido otra valoración del Estado en los partidos socialdemócratas. Ahí, ha ganado terreno realmente la idea de un Estado popular, que no sea herramienta de las clases altas, sino cuyo

carácter esté dado por la gran mayoría popular, en virtud del sufragio general e igualitario» (Bersntein, 1982, p. 76).

Finalmente, las teorías realistas encuentran la definición de Estado moderno de Lenin (1966), quien señala que el Estado se presenta neutral, a través de una organización burocrática-técnica, que debe ser ocupada por el proletariado para la transformación socialista de la sociedad en su conjunto. Sus argumentos indican que, desde lo objetivo y subjetivo, se puede transformar la dimensión sociopolítica y sociocultural de la sociedad, entendiéndolo que;

«El Estado moderno posee un aparato entrelazado muy íntimamente con los bancos y los consorcios, un aparato que efectúa, si vale expresarse así, un vasto trabajo de cálculo y registro. Este aparato no puede ser destruido. Lo que hay que hacer es arrancarlo de la supeditación de los capitalistas. De este aparato podemos apoderarnos y ponerlo en marcha de un solo golpe, con un solo decreto, pues el trabajo efectivo de contabilidad, de control, de registro, de estadística y de cálculo corre aquí a cargo de empleados, la mayoría de los cuales son por sus condiciones de vida los proletarios o semiproletarios» (Lenin, 1966, p. 18).

A modo de corolario, es permitente indicar el planteamiento de Castel, en cuanto a que el Estado moderno ha puesto como elemento de base la protección civil de las personas, desde un Estado de derecho, y su protección social a partir del cuidado de la propiedad privada. Así, la propiedad se constituye en la institución social preponderante, dado que resguarda la independencia de los ciudadanos y lo asegura «contra los riesgos de la existencia» (Castel, 2015, p. 27).

## **2.4 La soberanía del Estado**

Al utilizar nuevamente una contextualización histórico-política para describir los alcances de la soberanía del Estado como una delegación de la soberanía del pueblo, se debe abordar desde «la lucha entre el Imperio Romano-Germánico y la Iglesia; de la lucha del Imperio Romano-Germánico con los Estados particulares y también con la Iglesia, y de la lucha del poder central del Estado con el poderío de los grupos sociales internos, como los señores feudales y las corporaciones» (De la Madrid, 1997, p. 11).

Por esto, el concepto de soberanía debe ser considerado como «un producto histórico y sobre todo, muy polémico. Dicho concepto se gestó en los finales de la Edad Media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como emblema del Estado, sobre las tres autoridades que le habían mermado autoridad: el Papado, el Imperio y los señores feudales» (Tena, 1997, p. 19).

Es así, entonces, que el Estado moderno limita la soberanía a un término jurídico de índole internacional para limitar su propio poder dentro y fuera de sus fronteras, «pero sus limitaciones serán siempre reales o morales, pero jamás de naturaleza jurídica, por lo tanto, es un concepto jurídico, que establece la independencia del poder del Estado de toda otra actividad, por lo tanto, la soberanía siempre se ha considerado como una independencia jurídica, pero no como una independencia real» (Jellinek, 1999, p. 235).

De esta forma, al ubicar el concepto de soberanía desde la concepción teórico-filosófica, se debe centrar primero en los principios del contractualismo —los cuales fueron señalados con anterioridad—. En donde en primera instancia Hobbes postulaba que los hombres otorgaban sus libertades al monarca, porque:

«el hombre es el lobo del hombre, es un ser también dotado de razón y buscó la manera de superar el Estado de naturaleza. Para eso intentó constituir una asociación política basada en el renunciamiento voluntario del derecho absoluto que cada individuo tenía sobre las cosas y creó un poder soberano situado por encima de todos los hombres, que no podía ser resistido individual ni colectivamente por éstos» (Borja, 2003, p. 1284).

Instancia en la cual el hombre renuncia a la naturaleza de su libertad para comenzar una vida basada en lo colectivo, entregando su destino a la voluntad del soberano.

De lo anterior, y siguiendo los principios de Hobbes, Rousseau habla de una soberanía popular mediante un contrato social con el Estado que es otorgado por la moralidad de la voluntad general para alcanzar el bien común, contrato que no puede ser divisible y enajenable por las contingencias y controversias políticas, es decir:

«la primera y más importante consecuencia de los principios establecidos, es la de que la voluntad general puede únicamente dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que es el bien común, no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, jamás deberá enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser

representado sino por él mismo: el poder se transmite pero no la voluntad [...] la soberanía es indivisible por la misma razón de que es inalienable, porque la voluntad es general, o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de soberanía y es ley» (Rousseau, 1998, libro I, p. 14).

De esta forma, la soberanía se presenta como un poder público que pertenece desde su origen al hombre, el cual racionalmente realiza un contrato social con el Estado, entregándole con bases en el derecho, su representación para conseguir el bien común, en donde pueblo y Gobierno conforman una sola unidad.

Por su parte, Bodin, en su libro *Los seis libros de la república* (1576), para apoyar la autoridad del rey, frente a las constantes amenazas militares del Sacro Imperio Romano-Germánico y frente a los señores feudales, indica:

«es el justo gobierno de muchas familias y de lo que es común a ellas, con suprema autoridad [...] el Estado es un recto gobierno, de varias agrupaciones y de lo que les es común, con potestad soberana» (Tena, 1997, pp. 5-6).

Ahora bien, el concepto de soberanía en términos sociopolíticos después de la Revolución Francesa (1789), se ve modificado por las aspiraciones de la burguesía, la cual trasladó las ideas del contrato social —consistente en que la soberanía ya no era del pueblo al rey (y viceversa), sino del pueblo a la nación—, con lo que se marca desde el punto de vista del derecho positivo, un traslado de la soberanía del pueblo a la soberanía de la nación; con lo cual, deja de ser un poder originario del pueblo, limitando su ejercicio y los supuestos usos arbitrarios de ésta. Es así entonces, que «el principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente<sup>15</sup> [...] entendiendo a la nación soberana como colectividad unificada, es decir, como entidad colectiva que, por lo mismo que es el sujeto de la potestad y de los derechos estatales, debe reconocerse como una persona jurídica (Carré de Malberg, 2000, pp. 887-888).

Desde este contexto histórico-político, el concepto de soberanía comienza a evolucionar desde el XVIII; en la perspectiva de Carré de Malberg (2000), el concepto de soberanía se posiciona en la nación, excluyendo a las monarquías en términos de Bodin

---

<sup>15</sup> Los principios de indivisible e inalienable de la soberanía siguen vigentes en la Constitución Política de Francia.

(citado en Tena, 1997), comprendiendo solo la nación como la estructura política indivisible y permanente —nada fuera de sus parámetros puede denominarse o autodenominarse soberano— presentándose soberana por delegación, ejerciendo sus poderes por medio de la representación del pueblo-ciudadano.

Por su parte, Austin (1950) en su pensamiento no concuerda con los contractualistas que basan la soberanía del pueblo desde su derecho original u orden superior, ya que para él, el pueblo solo es una masa social acéfala que debe ser controlada por la fuerza soberana del Gobierno, afirmando que la soberanía es el poder supremo incontrolado, inalienable, e indivisible que sustenta el destino del Estado desde el derecho positivo, entendiéndola como «el instrumento que declara inapelablemente el derecho, que no está sujeto a ninguna autoridad superior y que puede emplear, sin limitaciones, la coacción sobre quienes están sometidos a su poder» (*Ibid.*, p. 1296), que busca el bien común en el conjunto de la sociedad en base a su mandato soberano.

El pensamiento de Kelsen (1934) en su *Teoría pura del Derecho*, sostiene «que la soberanía es de orden normativo, supremo y no derivable en su validez de ningún orden superior, señalando que no deriva de ninguno otro orden, sino que es algo que debe existir con prelación con la conformación de un Estado» (Kelsen citado en Hernández, 1999, p. 39). Además, «la soberanía es una propiedad del orden jurídico. Esta propiedad consiste en que es un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior y radica en el poder del Estado [...] alejada de las consideraciones de absolutas, ya que la soberanía debe tender a la flexibilidad y la adecuación a los desafíos de la actualidad [...] si se sostiene que la soberanía es “sinónimo de competencia y absolutez, entonces no puede haber más que un único Estado y no una pluralidad de ellos, pues la idea de absolutez se contradice con la presencia simultánea de varias omnipotencias...”» (Carpizo & Madrazo, 1991, p. 23).

De lo anterior, y desde una perspectiva contemporánea, la soberanía se define suprema e independiente, ya que esta se ejerce tanto al exterior como al interior del Estado. En lo exterior, es avalada por el derecho internacional con la finalidad de normar las relaciones internacionales entre los Estados en base a una independencia y libertad entendida como igualdad, bastiones esenciales para mantener su soberanía exterior y una paz en la soberanía interna. En otras palabras:

«la soberanía, en el plano internacional, se funda sobre un supuesto jurídico: la igualdad de los Estados en el derecho internacional, pero también sobre un hecho político: su capacidad real para tener una autonomía de decisiones. Esa capacidad política de autodeterminación depende no sólo de factores externos, sino también de factores internos, de tal manera que hay una vinculación directa entre soberanía interna y externa, ya que ésta última requiere de soberanía interna para ser efectiva [...]. En lo interno: la autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etcétera, y en lo externo: La independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados» (Hernández, 1999, pp. 736-737).

De esta forma, el derecho internacional tiene tres aspectos fundamentales para garantizar la igualdad entre los Estados (*Ibid.*, 1999):

- 1- El respeto mutuo de la soberanía de los Estados.
- 2- La no injerencia o el deber que tienen los Estados de abstenerse de interferir en los asuntos internos de los otros Estados.
- 3- La igualdad de todos los Estados frente al derecho internacional.

En síntesis, el concepto de soberanía «es una potestad del Estado sustantiva, suprema, inapelable e irresistible y exclusivo, que define la forma de ser y de actuar del Estado» (Carpizo & Madrazo, 1991), tanto en su interior como en su exterior, diseñando, planificando, administrando e implementando políticas públicas que favorezcan el desarrollo del todo social e institucional, «constituidos desde la supremacía e independencia», es decir:

«La supremacía consiste en que la voluntad del Estado no admite subordinación a ningún poder en el interior del Estado, dado que está respaldada por un poder supremo que nunca está condicionado, de tal suerte que la soberanía del Estado se expresa en su interior como supremacía, es decir, como el poder de mando más elevado dentro del territorio. Por su parte, la independencia es el elemento de la soberanía que se manifiesta hacia el exterior del Estado y en virtud del cual puede éste actuar y conducirse en el ámbito internacional en circunstancias de igualdad frente a los demás Estados» (Borja, 1997, p. 1283).

## **Elementos que constituyen el Estado**

La constitución de un Estado se determina desde los fundamentos del derecho, definiendo, su soberanía, jurisdicción, legitimidad, autoridad, atribuciones, derechos y obligaciones, aspectos que rigen las relaciones sociales, económicas y políticas de la ciudadanía. A continuación, se definen brevemente los elementos que constituyen un Estado.

### *Territorio*

Espacio geográfico en donde el Estado ubica su colectividad y despliega sus diligencias basándose en su poder público, ideológico y militar (Hall, 1993); un territorio que es garantía de sus fines, ejerciendo su soberanía enmarcado en el derecho internacional, materializando su posesión en límites geográficos determinados.

### *Soberanía*

La institucionalidad del derecho internacional le otorga a la institucionalidad del Estado autonomía e independencia para accionar conforme a su naturaleza jurídica dentro de su territorio, garantizando la no intervención de terceros en sus decisiones, ya que no está subordinado a ningún poder o Estado externo a su territorio. No obstante lo anterior, la condición de Estado soberano puede quedar sin efecto si no se respetan ciertas normas estipuladas en el derecho internacional.

### *Autonomía*

La institucionalidad del derecho Internacional concede atribuciones de libertad y soberanía al Estado para organizarse social, política y económicamente en su territorio según sus particularidades culturales, tradicionales e identidad nacional con el objetivo de garantizar la paz, el bienestar y desarrollo igualitario de todos sus miembros

### *Población*

Grupo de personas que habitan y conviven en un territorio, las cuales tienen relaciones jurídicas con un Estado, reconociendo sus derechos y obligaciones como ciudadanos, permitiéndole participar en las esferas sociales, políticas y económicas, desarrollando

identidad cultural y sentidos de pertenencia a una institucionalidad que entrega nacionalidad y tradiciones, «conformando a un Estado desde la dimensión subjetiva» (Bersntein, 1982).

### *Gobierno*

La institucionalidad del derecho conforma un acuerdo entre ciudadanos, en donde unos son elegidos por sufragio universal, como las autoridades de un Estado y los representantes de la voluntad del pueblo-ciudadano para administrar el destino social, político y económico, garantizando la paz, el bienestar y el desarrollo igualitario de todos los miembros del Estado mediante sus acción de legisladores, diseñadores, planificadores e implementadores de una política pública (Heller, 1985).

### *Aparato burocrático*

La conformación de una institucionalidad jurídico-administrativa destinada a controlar y gestionar los distintos ámbitos de la vida de los individuos-ciudadanos para la defensa, desarrollo y orden de los intereses del Estado-ciudadano.

## **2.5 El rol administrador del Estado**

El rol administrador del Estado se basa en el deber soberano de salvaguardar los intereses de su pueblo-ciudadano a nivel nacional e internacional, debiendo organizar estamentos burocráticos racionales que puedan brindar las directrices de garantía en el desarrollo sociopolítico y socioeconómico de sus miembros. Todo esto avalado en una seguridad externa y en un orden social interno con la finalidad de diseñar, planificar, administrar e implementar las políticas públicas que servirán de base para alcanzar el bien común de la sociedad en su conjunto.

Para Heller (1985), las funciones administrativas del Estado provienen de un contexto natural y cultural, ya que desde tiempos inmemorables, cuando una comunidad humana se ha asentado en un territorio delimitado geográficamente, siempre ha tendido a organizarse para alcanzar la razón primaria de protegerse de las otras comunidades adyacentes y con ello alcanzar el desarrollo social, económico y político. En palabras del

autor: «debe hacerse notar que la necesidad de una ordenación organizada para la constitución y permanencia de un grupo de voluntad o de una acción colectiva no surge primariamente de la necesidad de la coacción, sino de un obrar consciente que señale fines» (p. 85).

Del mismo modo, en su teoría del Estado, Hall & Ikenberry (1993) afirman que su principal función administrativa fue la de proteger su territorio, lo que impulsó un crecimiento sostenido de sus procesos de industrialización y, en particular, los referidos a los pertrechos militares, entregando así:

«la organización y activación autónoma de la cooperación-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica» (Heller, 1985, p. 86).

De esta forma, se aprecia que el rol administrador del Estado «descansa en el cálculo de las posibilidades, desde un análisis político centrado en el cálculo de las necesidades, en donde lo posible es lo factible técnicamente» (Lechner, 1984, p. 12), demostrando la decisión determinada para afianzar el desarrollo de las esferas sociales, políticas, jurídicas y económicas (Strange, 1988).

En este sentido, la organización burocrática del Estado, en su rol de administrador, se caracteriza por:

- 1- La existencia de servicios definidos y, por lo tanto, de competencias rigurosamente determinadas por las leyes o reglamentos, de manera que las funciones están claramente divididas y distribuidas, así como los poderes de decisión necesarios para la realización de dichas tareas.
- 2- La protección de los funcionarios en el ejercicio de sus tareas, en virtud de un estatuto legal.
- 3- La jerarquía de funciones, lo cual supone un sistema administrativo muy estructurado en servicios subalternos y en puestos de dirección. Dicha estructura es monocrática y manifiesta una tendencia hacia la mayor centralización.

4- El ingreso se hace por concurso, examen o título, lo que exige de los candidatos una formación especializada.

5- La remuneración regular del burócrata bajo la forma de sueldo fijo y de un retiro cuando deje de servir al Estado. La paga, a su vez, está jerarquizada en función de la estratificación interna de la administración y de la importancia de las responsabilidades.

6- El derecho que tiene la autoridad de controlar el trabajo de sus subordinados.

7- La posibilidad de ascensos de los funcionarios según criterios objetivos y no a discreción de la autoridad.

8- La separación completa entre la función y el individuo que la realiza, ya que ningún funcionario puede ser propietario de su cargo o de los medios de la administración (se piensa más bien en roles) (Weber, 1984).

De esta forma, la burocracia desempeña el rol de administrador enmarcado en la institucionalidad jurídico-política, siendo el mediador en relación del pueblo-ciudadano con el Estado, mandatada a proporcionar el bienestar y cautelar los intereses de sus ciudadanos e instituciones sociales, económicas y políticas. En otras palabras, debe desempeñar el rol infraestructural en términos de Oslak (1978), referente a la producción de bienes, regulaciones y servicios, con la intención de representar y ejecutar el interés general, basado en el bien común de la sociedad en general.

Por esto, mediante el sufragio universal se configuran los procesos de legitimación de la voluntad ciudadana que permiten elegir a los gobernantes que deben —por mandato supremo y soberano— administrar el Estado por un tiempo determinado. Desde la teoría del Estado, se expresa como:

«Decir que la voluntad del Estado es la que crea y asegura el derecho positivo es exacto si además se entiende que esa voluntad extrae su propia justificación, como poder, de principios políticos suprapositivos. En este

sentido, el derecho es la forma de manifestación éticamente necesaria del Estado» (Heller, 1985, p. 210).

De este modo, la principal responsabilidad administrativa del Estado desde lo político-social, es propiciar los canales de consulta a la ciudadanía mediante el debate y la discusión a las políticas de implementación a nivel nacional e internacional, en donde se puedan conjugar las diferentes posturas para alcanzar un consenso.

En el mismo sentido, debe brindar la seguridad y los servicios públicos para el bienestar de la sociedad en su conjunto y, especialmente, de los sectores más vulnerables, garantizando las oportunidades de desarrollo igualitario mediante la educación, salud y seguridad social entre otros beneficios o prestaciones. Esto considerando:

«que la ciudadanía no se acota al “derecho a tener derechos” sino que más bien el proceso de ciudadanización implica un sujeto que goza de derechos iguales en lugar de privilegios, y que requiere de condiciones de inserción económica y no sólo simbólica, como sustento de su autonomía y ejercicio efectivo de su potestad. Desde esta perspectiva, la ciudadanía supondría un status [sic] independiente —a la vez que en tensión permanente con— el vínculo mercantil» (Ciriza citado en Ouviaña, 2006, p. 32).

En síntesis,

«los temas más importantes de la agenda del Estado están relacionados no con esas actividades que los individuos privados ya están realizando, sino con aquellas que quedan fuera del ámbito del individuo, aquellas decisiones que nadie toma si no las toma el Estado. Lo importante para el gobierno no es hacer cosas que los individuos ya están realizando, y hacerlo un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que en este momento no se están haciendo» (Keynes, 2001, pp. 378-379).

Entonces, el rol administrador del Estado es esencialmente jurídico-constitucional, con la potestad de decidir sus políticas públicas a implementar dentro de su territorio soberano. En palabras de Heller (1985):

«es la capacidad tanto jurídica como real de decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere la unidad de la cooperación social-territorial, en caso necesario incluso contra el derecho positivo y, además, de

imponer la decisión a todos, no sólo los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio» (p. 262).

## **2.6 Tipos de Estado**

El Estado, en su evolución histórica, se puede clasificar según su forma de Gobierno y orden jurídico, los cuales configuran el poder, el derecho y la sociedad en su conjunto. A continuación se presenta una breve reseña de los tipos de Estados, según su período histórico.

### **Estado absolutista**

Se desarrolló en Europa entre los siglos XVI y XVIII, caracterizado por un poder absoluto ejercido por los monarcas, lo cual no necesariamente era tiránico o déspota, ya que:

«se trata entonces de un régimen político constitucional (en el sentido de que su funcionamiento está, de cualquier manera, sometido a limitaciones y normas preestablecidas), no arbitrario (en cuanto que la voluntad del monarca no es ilimitada) y sobre todo de tipo secular, profano» (Pierángelo, citado en Garabedían, 2007, p. 19).

De este modo, el Estado absolutista se caracterizó por una concentración del poder basada en la figura del monarca, de tipo secular, quien —dentro de las delimitaciones geográficas de su reino— lo administraba e imponía sus decisiones en forma racional, buscando la eficiencia en la inversión de sus recursos, marcando los orígenes de la organización del Estado moderno.

### **Estado liberal**

El liberalismo surge en Inglaterra entre los siglos XVII y XVIII, período en donde se desarrollan las ideas de una monarquía constitucional, considerándose «hijo del Estado moderno o, más ampliamente, nace como consecuencia o como respuesta a la nueva forma de organización del poder que se instaura en Europa a partir del siglo XVI» (Matteucci, 1982, p. 563). Una forma en la cual se estructura un pensamiento desde lo individual y

económico, en donde se destaca el aporte teórico de Adam Smith con su texto *Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* (1776), el cual sirvió de fundamentación para la noción teórica del libre-mercado, que planteaba:

«(1) la defensa y reivindicación del individuo en contraposición a una sociedad por estamental y corporativa, característica de la Edad Media, (2) basada en la defensa de la libertad en la esfera de lo económico, político, religioso, cultural, etc., (3) defensa de la propiedad privada, como fundamento del desarrollo económico y político. (4) La economía debe seguir un “orden natural” (espontáneo) sin mayor intervención de los hombres para alcanzar ciertos niveles de opulencia y bienestar. Mientras menores sean los controles, mejor funcionará el “mercado”» (Garabedían, 2007, p. 20).

A su vez, desde lo jurídico-político se postula una:

«(1) división de poderes, garantizando de esta manera una distribución del poder y evitando los poderes absolutos, (2) importancia de la ley y del constitucionalismo como medio para evitar la arbitrariedad del poder, ya la ley no es un producto de la divinidad sino que es el producto del debate y del consenso entre los hombres, (3) fundamentación del corpus ideológico en la racionalidad del individuo y en el creciente proceso de secularización social, (4) la idea fuerza de la construcción política a través de un “contrato” realizado de manera voluntaria (pacto de asociación), y (5) la ambición por lograr una transformación social de la sociedad» (*Ibid.*, p. 21).

Tales fundamentos ideológicos se expanden a todo el mundo occidental durante el siglo XIX, caracterizado por un aumento sostenido en el comercio internacional y con ello una interdependencia entre los diferentes continentes (Europa, Asia, África y América), dando los primeros atisbos del mundo globalizado. A principios del siglo XX, apoyados por el liberalismo económico, los niveles de producción y comercio lograron registros históricos, en donde los países industrializados de Europa central y los Estados Unidos marcan su supremacía en cuanto a su desarrollo económico y tecnológico. Sin embargo, el liberalismo redujo las injerencias del Estado en la esfera de lo social, de lo político y, sobre todo, de lo económico, ocasionando un complejo escenario de desigualdad y empobrecimiento de algunos sectores sociales que no lograron adaptarse a las condiciones de competitividad del libre-mercado; debiendo de esta manera los Estados asumir su rol de interventor e

integrador en el campo de la salud, educación y trabajo, a través de programas de ayuda, así como también replantear —desde lo jurídico— la protección laboral, orden empresarial y tributario, sin perjudicar la libertad de los mercados.

### **Estado de bienestar**

Se desarrolla a consecuencia de la crisis económica de 1929, en donde los Estados europeos desarrollan políticas sociales con el fin de beneficiar, integrar y proteger a cada miembro de la sociedad, persiguiendo la idea de lograr integrarlos al desarrollo económico mundial. En palabras de Ruggeiro (citado en Bobbio *et al.*, 1982):

«es necesario llegar a la Inglaterra de los años cuarenta para poder encontrar una afirmación explícita del principio fundamental del Estado de Bienestar: independientemente de sus ingresos, todos los ciudadanos —en cuanto tales— tienen el derecho a ser protegidos —con pagos en efectivo o con servicios— en situaciones de dependencia de largo plazo (vejez, invalidez) o de breve plazo (enfermedad, desempleo, maternidad). El eslogan de los laboristas ingleses de 1945 “la parte justa para todos” resume con eficacia el concepto universal de las prestaciones del Estado de bienestar» (p. 551).

Es así que, durante el período de 1950 hasta finales de la década de los 70, el Estado de bienestar o benefactor fue posible gracias a:

«la organización y el desarrollo de un capitalismo industrial, con una amplia base de trabajadores asalariados y también con una alta tasa de sindicalización. A partir de allí, el objetivo del Estado fue siempre mantener altos niveles de ocupación, cercanos al pleno empleo, y con un alto poder adquisitivo de la población para mantener altos niveles de productividad. Estas condiciones son indispensables para lograr una eficaz política redistributiva» (Garabedían, 2007, p. 23).

De este modo, las políticas redistributivas se basaban en entregar a toda la ciudadanía las necesidades básicas que abarcaban salud, educación, servicio social, empleo, etcétera, enmarcadas en políticas sociales universales de derecho político, conquistadas históricamente por el individuo-ciudadano, con el objetivo de alcanzar una igualdad en las posibilidades de desarrollo individual, social, político y económico.

## Estado neoliberal

Con la crisis mundial del petróleo de 1973, el Estado de bienestar entra en su etapa de decadencia, dando como consecuencia inmediata que los Estados —y particularmente los europeos— debían afrontar una restructuración de su aparato estatal, con la intención de superar el déficit fiscal producido por el excesivo gasto social, además de diseñar estrategias de adecuación a las nuevas condiciones político-económicas, las cuales comprendían competir como un agente económico más dentro del mercado internacional, con el objetivo de atraer la mayor cantidad de capitales de inversión. Para esto, tuvieron que disminuir el gasto público y concentrarse en el equilibrio macroeconómico, en desmedro de las condiciones sociales de sus ciudadanos, lo que caracterizaba la «influencia de un paradigma individual – competitivo muestra el pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público –estatal de solidaridades nacionales hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y competencia. La amplia socialización de valores individualistas, narcisistas, en el seno de la sociedad de consumo y el impacto desmovilizador de la crisis desplazan el centro de atención ideológico del ámbito público al privado y de la acción colectiva al espacio de la privacidad. Es el pasaje de la centralidad que adquiría la figura del “trabajador” en el *welfare estate* [Estado de bienestar] a la del “consumidor”» (García, 1994, p. 62).

Por su parte, Keynes (2001), en una forma de proteger la iniciativa individual, afirma:

«aunque la ampliación de las funciones del gobierno, relacionada con la tarea de ajustar mutuamente la propensión a consumir y el estímulo a invertir, le parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero estadounidense contemporáneo una invasión terrorífica del individualismo, yo la defiende, en cambio, tanto como la única manera factible de evitar la destrucción de las formas económicas existentes en su totalidad y como la condición para el funcionamiento satisfactorio de la iniciativa individual» (p. 380).

De este modo, los Estados llevaron a cabo las reformas a sus modelos político-económicos, afectando directamente la relación entre Estado y sociedad, debido a que los deberes estatales se ven reducidos a garantizar política y jurídicamente el buen funcionamiento del mercado nacional e internacional, convirtiéndose en un mero

fiscalizador e intermediario en la relación comercial entre el mercado nacional/internacional y entre privados/públicos, en desmedro de su rol integrador de lo social —situación que se puede ver en las reformas del Estado de Chile en el régimen militar a mediados de los años 70 con la implementación de un liberalismo económico que redujo las atribuciones fiscalizadoras del Estado a un simple papel regulador del mercado-. En el mismo sentido, la política social quedó supeditada a las contingencias del crecimiento económico, decisión que comprimió aún más la importancia del Estado. Estas reformas políticas se resumen en:

«(1) decisión política de trasladar el peso de las decisiones económicas hacia la esfera del “mercado”. Esto significa que las estrategias referidas al desarrollo, inversión estratégica, capacitación, distribución y acumulación queda en manos de las corporaciones económicas nacionales y transnacionales, (2) un creciente proceso de eliminación de los controles y regulaciones (desregulación) que ejercían los estados sobre aspectos estratégicos de la economía. Esto implicaba ahorrar costos y aliviar el proceso productivo de las empresas para permitirles competir en el mercado internacional. La desregulación de la economía elimina la protección “superflua” de algunos sectores económicos, permitiendo así la “libre competencia” que redundaría en baja de costos y de precios (3) el proceso de privatización de las empresas públicas, en parte para permitir un nuevo proceso de capitalización de las mismas y también para que el Estado se desentienda de la gestión directa de dichas empresas, dedicándose solamente a su control, (4) apertura de la economía nacional al mercado internacional, ya sea en lo referente a bienes como a servicios y también en lo que se refiere a los capitales. El proceso de reforma del Estado cuenta con la presencia del capital extranjero, ya sea a manera de radicación de empresas, compra de empresas públicas, préstamos para llevar adelante políticas de subsidio y despido masivos y capitales para la especulación financiera (5) Eliminación de controles y restricciones a la actividad financiera. Progresiva eliminación y desgravación fiscal a las actividades relacionadas con lo financiero y también a las grandes empresas, tanto locales como internacionales. Esta medida está destinada a promover la radicación de capital extranjero mejorando las utilidades y la rentabilidad. La remisión de utilidades de las filiales a las casas matrices, por lo general, tampoco está gravada y posee además libre disponibilidad, (6) decisión política destinada a achicar el gasto público. La meta política y económica de este tipo de estados es lograr “superávit fiscal” como una muestra de la “salud de la economía”, (7) creciente proceso de flexibilización laboral, tendiente a minimizar los costos que implican para las empresas la contratación de nuevos trabajadores. Estas medidas buscan la radicación de empresas para producir a precios competitivos en el mercado internacional, y (8)

descentralización y la nueva reasignación de funciones entre el Estado nacional y las jurisdicciones provinciales y regionales fue un aspecto fundamental de las políticas llevadas adelante por el neoliberalismo. Éstas implican que ciertas funciones del Estado nacional, léase salud y educación, pasan a manos de las provincias. Éstas deben responsabilizarse de estos ámbitos, tanto en lo que hace a la planificación de las actividades, mantenimiento de la infraestructura, como al pago de sueldos» (Dworkin, citado en Garabedían, 2007, pp. 24-25).

Finalmente, el neoliberalismo económico ha producido un profundo alejamiento y desencantamiento del ciudadano hacia la política, despolitizándolo e individualizando, provocando una reducida participación en las decisiones políticas, observando que el ciudadano ya no se siente parte de un colectivo que pueda influir desde la esfera pública para conseguir la igualdad y la justicia social.

## **2.7 Estado nación en América Latina**

El concepto de nación, en términos sociales, se define como la delimitación territorial en donde nacen y viven un grupo de individuos que comparten una «raza», una historia, un lenguaje, costumbres y tradiciones, vinculándose jurídicamente para adquirir la nacionalidad y la condición de ciudadano (Dallari, 1998). Además, desde lo jurídico-político un Estado nación se fundamenta desde su soberanía, conformando una unidad (pueblo-nación-Estado) indivisible, inalienable e imprescriptible, conjugados en un poder soberano permanentemente.

Para Sánchez (1999), el Estado nación se define:

«dentro del Estado, el individuo lleva consigo una serie de valores e intereses que expresa a través de una ideología, y al entrar a formar parte de un grupo social determina su identidad aportando aquella. Esos valores e intereses e ideologías son el nexo de los miembros de una comunidad que se conoce como nación [...]. Es así como llegó a delinearse el concepto de nación, entendido como la colectividad forjada por la historia y determinada a compartir un destino común, la cual es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política [...]. El Estado Nación constituye un modo de organización de la sociedad relativamente reciente en la historia de la humanidad. El surgimiento del Estado moderno puede situarse a raíz del Renacimiento, mientras que la conformación del concepto de nación, a pesar

de formarse paulatinamente a lo largo de la época contemporánea, sólo se consolida a finales del siglo XVIII. El Estado nación, propiamente dicho, surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su apogeo en el curso del siglo XX» (p. 167).

Por su parte, González (2009) indica que la configuración del Estado nación en América Latina, se ha analizado preferentemente desde su sociedad civil, destacando tres enfoques:

**1- Autoritario:** Considera a la sociedad civil como una multitud inestable en su formación cívico-jurídica, con lo cual necesitan un Estado autoritario como el único ente organizador de la sociedad.

**2- Liberal:** Considera una sociedad civil heterogénea que es capaz de llegar a acuerdos para formar una comunidad de ciudadanos que buscan un desarrollo basado en el respeto y el bien común.

**3- Lucha de clases:** Considera que la sociedad civil no se agota en el pueblo, ya que se identifica laboral y culturalmente en el espacio de las reivindicaciones sociales de su clase.

En este sentido, los estudios han indicado que, en América Latina, la sociedad civil ha sido gobernada desde el autoritarismo, debido a que la «revolución burguesa» no logró constituir una comunidad de ciudadanos que pudieran construir relaciones recíprocas para confrontar a las clases dominantes, en la consecución de conseguir derechos y libertades que permitieran proponer nuevas formas de Gobierno.

De igual forma, indica que se pueden distinguir tres períodos de desarrollo sociopolítico del Estado nación en América Latina, compuesto por:

**1- Un Estado oligárquico:** Se desarrolló desde los comienzos de los procesos independentistas hasta principios del siglo XIX, caracterizado por un aparato estatal desde tres ejes fundamentales —el político, el administrativo y el militar— ejerciendo un poder discrecional y autoritario debido que la sociedad civil no se constituía y organizaba como una fuerza sociopolítica, con poder de negociación.

**2- Irrupción de las clases medias y populares:** Se desarrolló desde principios del siglo XX hasta finales de la década del 30, caracterizado por su participación en la esfera política, favorecida por sistemas políticos democráticos, compatibles con la idiosincrasia de orden social —impuestos desde los períodos coloniales—, en donde se imponen las ideas y principios de los partidos políticos radicales, socialistas y comunistas.

**3- Crisis estructural permanente:** Se desarrolló desde el comienzo de la década del 40 hasta finales de la década de los 80, caracterizada por Gobiernos conservadores que iniciaron procesos modernizadores y reformistas con el objetivo de emular el desarrollo de los países capitalistas. Con esto, implementaron el modelo de producción capitalista, no logrando incorporar todos los sectores de la sociedad, produciendo una crisis permanente en lo social, económico y político, manifestándose en conflictos sociales y en una inestabilidad política; causando desequilibrio en la institucionalidad estatal, dando como consecuencia un autoritarismo en las formas de Gobierno, además de una politización de las Fuerzas Armadas, dando surgimiento a los Estados fascistas y dictatoriales y, por ende, a la desarticulación de la sociedad civil, con lo cual se beneficiaron las demandas de las clases dominantes en desmedro de las clases medias y bajas. Sin embargo, tales circunstancias de desintegración social repercutieron en el fracaso de los regímenes militares y en la reinstauración de la institucionalidad democrática, escenario que no pudo evitar el menoscabo la soberanía del Estado nación en América Latina.

Lo antes expuesto tiene correlato con las ideas de Hardt & Negri (2000), quienes sostienen que la composición del Estado nación en la actualidad se ve menoscabada, debido a la intervención de los Estados Unidos a partir de 1991 en América Latina, imponiendo un sistema imperialista que obliga a adaptarse a un modelo sociopolítico hegemónico, con lo cual, la soberanía de los Estados está perdiendo libertades y autonomía de decisión dentro de sus territorios.

En el mismo sentido, Habermas (1999) señala que la crisis de la soberanía del Estado nación está siendo supeditada al arbitrio de una supranacional globalizante, en donde los países desarrollados imponen un poder destructivo que afecta lo ecológico, lo social y lo cultural, a través del capitalismo y control de su fuerza militar a los sistemas

sociales, económicos y políticos, con la promesa de la inclusión igualitaria de todos los ciudadanos. En palabras de Evans (2001):

«El creciente peso relativo de las transacciones y las conexiones organizativas que cruzan las fronteras nacionales es la piedra angular de la globalización. El hecho de que las exportaciones e importaciones crezcan una vez y media más rápido que las transacciones domésticas alrededor del mundo, y que sean el doble de la proporción de las exportaciones al PIB de los países miembros de la OCDE es sólo el comienzo. La inversión extranjera directa ha ido creciendo tres veces tan rápido como el comercio, y otros tipos de conexiones, y otros tipos de conexiones corporativas transnacionales (alianzas, subcontratación y similares) probablemente han crecido aún más rápido. El impacto de ambos, el comercio y la inversión, es magnificado por el carácter cambiante del comercio. En lugar de ser un intercambio de bienes entre sistemas productivos domésticos, el comercio es un creciente flujo de bienes dentro de redes productivas que son organizadas de manera global en vez de nacional» (pp. 7-8).

Por estas razones, Habermas (1999) apela a una política del Estado nación centrada en la intercomunicación sociopolítica y sociocultural de la sociedad, en donde el mundo de la vida de los sujetos sea primordial para la integración y el acople de todas sus dimensiones individuales como mecanismo de superación de los dominios de la supranacional capitalista, con el objetivo que la política prime sobre lógicas del mercado. Por esto, indica que se debe apelar al voluntarismo mediante postulados normativos que puedan ser solucionados dentro de la soberanía interna del Estado nación; y si no es así, se pueda recurrir a una unidad política internacional renovada en la conceptualización del humanismo para combatir los procesos globalizantes de los mercados para restablecer la soberanía y legitimación de los Estado-Nación.

En síntesis, la crisis del Estado nación en América Latina es homologable a la crisis que sufren los Estados nacionales en el resto del mundo, a consecuencia de la pérdida de soberanía y autonomía para decidir sus políticas internas, ya que los procesos globalizantes de los mercados se han convertido en supranacionales, que han transformado a las costumbres y tradiciones que identifican al hombre-ciudadano en sus sentidos de pertenencia a un territorio, a una historia, y a un futuro en común.

De este modo, el desafío para el Estado nación es implementar estrategias políticas tendientes a crear instancias internacionales que permitan restaurar sus soberanías y

controlar la invasiva globalización de los mercados, con el propósito de que la política nuevamente pueda ejercer su poder en relación con el bien común de los ciudadanos.

### **3. Burocracia y administración del Estado**

Centrarse en la relación del Estado y la burocracia se puede hacer desde el diseño, planificación e implementación de la política pública, dado que es la forma en cómo el Estado materializa el bienestar de sus ciudadanos, entendiendo la burocracia estatal mediante la «reflexivización» del vínculo social que regula las relaciones sociales.

De este modo, lo estatal se estructura en un Estado constitucional como dispositivo que norma la esfera de las decisiones políticas, así como también su funcionamiento y sus modos de operar, a través de una organización racional regulada por normas escritas. Con esto, las decisiones que emanen del Estado quedan desligadas de personalismos —dejando de lado ideas como «el Estado soy yo» propias de los Estados absolutistas— pasando a estar sustentadas en procedimientos reflexivamente estipulados. Elmore (1983, citado en Aguilar, 1993), sostiene respecto de esto que tal proceso constituye el origen de las burocracias, las que, lejos de representar un problema, «para Max Weber [...] era una forma de organización que sustituía a la autoridad basada en privilegios personales o en la inspiración divina, por un tipo distinto de autoridad, caracterizado por ser impersonal, eficiente, y por estar sometido a rutinas. Sin embargo, con el tiempo el factor burocrático ha llegado a ser una explicación universal para todos los errores y deficiencias gubernamentales» (p. 206).

De esta forma, la relación entre Estado y burocracia se basa esencialmente en la provisión de servicios públicos a la ciudadanía, mediante un gama de interrelaciones entre el personal de la burocracia y el ciudadano/usuario, acciones que «permiten el cumplimiento de objetivos definidos por alguien distinto del usuario del servicio, con el propósito de ayudarlo a alcanzar un estándar de comportamiento impuesto, más que reflejar la preferencia del usuario, siendo éste último considerado un cliente al que proteger» (Rein, 1972, p. 688).

De lo antes señalado, surge la figura del burócrata, quien no es un representante elegido democráticamente, sino un funcionario cuyo rol es operativizar las decisiones del

poder político del Estado, dando paso a una división entre la política y la técnica (Weber, 1980), enmarcada en una:

«nueva legislación social [que] exigía un permanente ejercicio de investigación de apoyo y asignaba recursos específicos para las tareas de investigación y evaluación de las políticas en curso [...]. Las medidas legales y administrativas no eran efecto de políticas voluntaristas, discrecionales, sino procedían de ponderaciones y decisiones racionales del gobierno, respaldas por teoremas, modelos y tecnologías de los académicos» (Aguilar, 1993, p. 24).

En este sentido, Lipsky (1980), quien ha estudiado a los burócratas de «nivel de calle» (street-level bureaucrats) —categoría correspondiente a trabajadores del servicio público que interactúan con ciudadanos en el curso de sus trabajos y que tienen una discreción considerable en la ejecución de su trabajo—, señala que «típicos burócratas del nivel de calle son profesores, oficiales de policía, trabajadores sociales, jueces, entre otros» (p. 3); funcionarios públicos que interactúan cotidianamente con ciudadanos/usuarios y, a la vez, reproducen a nivel local el rol de control social de la política pública, jugando así un doble papel. Aquí, un elemento que otorga complejidad a la acción de los burócratas de primer nivel o de calle, es la indefinición de los objetivos o lineamientos, dado que en varias ocasiones estos funcionarios deberán ejecutar objetivos ambiguos o idealizados que provienen de niveles políticos superiores; es así, entonces, que los:

«objetivos representan también desacuerdos y conflictos de intereses acontecidos durante el proceso de diseño de la política. Frente a este escenario complejo, el estudio de las burocracias en este nivel resulta primordial para comprender la política pública y su interacción con los espacios locales» (Lipsky, 1980, p. 40).

Asimismo, dentro de las dimensiones que «complejizan» la acción de la burocracia está su discrecionalidad, la que dice relación precisamente con la posibilidad de que los funcionarios públicos puedan tomar decisiones y, en definitiva, hacer política a partir de aspectos significativos relacionados con sus interacciones con ciudadanos. Tushman y Romanelli (1983) señalan al respecto que el estatus formal y la comunicación informal tendrían impactos en la toma de decisiones, generando influencias tanto a nivel

administrativo como técnico, por lo que en contextos locales la política pública operará en un juego en donde convergen tanto jerarquías formales como procesos sociales informales, especialmente en escenarios inciertos. Esto se sustenta en el hecho de que, en tales espacios, la influencia estará dada por el manejo de información específica para enfrentar contingencias por parte de ejecutores con mayor experiencia. En esta misma línea, el estudio de caso sobre la implementación de las políticas en educación, realizado por Honig (2006), destaca que:

«individuos con experiencia generalmente no se encuentran en las oficinas de nivel central, estando ahora contratados para operar en posiciones de primera línea como amplificadores de fronteras (*boundary spanners*), con el fin de construir nuevos y generalmente no tradicionales alianzas entre la oficina de distrito central y las comunidades escolares locales» (p. 358).

Al respecto, Lipsky (1980) afirma que la discrecionalidad no tiene que ver con el no respeto a las normas, regulaciones o directrices. Por el contrario, esta «permite constatar que la normatividad de las políticas no está determinada sólo por elites políticas y administrativas oficiales, sino también por burócratas de nivel de calle» (p. 14). Por lo demás, la discrecionalidad no podría ser eliminada y existen importantes dificultades para su reducción, dado que en este nivel los burócratas usualmente trabajan en situaciones demasiado complejas como para ser reducidas por los formatos de programas. Estas situaciones requieren respuestas desde la dimensión humana, como observación sensible y juicio, lo que tampoco puede ser reducido *a priori* por formatos programados. Finalmente, para este autor, la discrecionalidad de los burócratas del nivel de calle tiene que ver también por la relación que estos establecen con los ciudadanos y la capacidad de responder a sus necesidades de bienestar. En consideración de esto, «la discrecionalidad permitiría que los burócratas contribuyan a la legitimidad de los servicios de bienestar estatales» (p. 15). Sin embargo, «administrar la discrecionalidad es el corazón del problema de la burocracia en el nivel de calle» (p. 196), señalando que «quienes elaboran las políticas deben prestar mayor atención al comportamiento del personal operativo, recompensando las conductas que se apeguen a la política y sancionando aquellas que no lo hagan» (Weatherly y Lipsky 1997, p. 196).

De esta forma, un tema relevante a analizar en torno a la discrecionalidad y la toma de decisiones por parte de los implementadores de políticas públicas es que, dentro de las burocracias, es posible diferenciar modelos que definirán tendencias o patrones que han impactado los modos en que las decisiones han sido tomadas. Desde aquí, Etzioni (1967, citado en Aguilar, 1996) propone la pregunta en torno a la toma de decisión, señalando «¿hasta qué grado pueden los actores sociales decidir su curso de acción y en qué medida son obligados a seguir el curso fijado por fuerzas que escapan a su control?» (p. 265). Para responder a la pregunta, pone el foco en los modelos racionalistas e incrementalistas, analizando los supuestos de cada uno de ellos y las posibilidades que desde ahí se levantan para la toma de decisiones; también, desde sus resultados propone un tercer modelo, llamado «exploración combinada» o *mixedscanning*.

Es así que afirma que el modelo racionalista tiene como supuesto básico asumir que los actores que toman dichas políticas cuentan, o deben contar, con una gran cantidad de información respecto de los temas a decidir, con el fin de prever consecuencias y alternativas de solución, por lo que contar con esta información de manera oportuna y clara es una condición necesaria para este modelo. En otras palabras, «un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de cosas preferido» (p. 266). Es decir, se asume la existencia de un centro regulador representado por los *policy makers*, o encargados de la política pública, con capacidad de responder de manera eficiente y oportuna a las demandas de la población, siendo los implementadores meros ejecutores de las decisiones tomadas en el nivel central.

Otro rasgo característico del modelo racional es que este representa a la política como un esfuerzo exhaustivo de búsqueda de eficiencia, donde el encargado de la política pública o *policy maker* —en función del máximo de información disponible— debe ponderar los costos y beneficios de sus decisiones, considerando siempre la maximización del uso de recursos. De acuerdo a Dye (2008), las decisiones de política pública tomadas bajo este enfoque apuntan a conseguir la «ganancia social máxima», lo que se traduce en que los tomadores de decisión deben elegir aquella política que produce el mayor beneficio posible, por sobre el costo que esta implica. Para Muson (1969), en su análisis sobre los modelos comprensivos sobre política exterior, aunque aplicable a otros ámbitos de análisis sobre

decisiones gubernamentales, identifica que el modelo racional estaría influyendo de manera preponderante, en donde «los analistas intentan entender los sucesos como acciones más o menos deliberadas de gobiernos nacionales unitarios. Para estos analistas, el objetivo de una explicación es mostrar cómo una nación o un gobierno pudo haber escogido la acción en cuestión, dado el problema estratégico que enfrentaba» (p. 121), describiendo este modelo como un intento por analizar las acciones de un gobierno guiadas por un propósito posible de explicar, desde donde derivaría una respuesta calculada y estratégica. Por esta razón, desde el modelo racional «el gobierno escoge la acción que maximiza las metas y objetivos estratégicos» (p. 130). Dicha acción presentaría como componentes las metas y objetivos, las opciones o distintas actividades para enfrentar el problema estratégico, las consecuencias de cada alternativa y la consideración de sus respectivos beneficios y costos así como, finalmente, la elección racional de un agente que permitirá maximizar los valores.

Etzioni (1967, citado en Aguilar, 1996), en la relación Estado y burocracia, critica este enfoque porque las decisiones son tomadas en consideración de las consecuencias y el grado en que estas permitan el logro de las metas o, por el contrario, se distancien de ellas, en un juego de balance entre beneficios y costos. No obstante, la información para discernir a partir de las consecuencias es —como mucho— fragmentaria, donde los tomadores de decisiones, presionados por la realidad, no disponen de los recursos para recopilar información suficiente. Además, señala que los factores que inciden componen un sistema abierto de variables imposibles de prever, volviendo este modelo irreal.

Por otra parte, este mismo autor analiza las características del enfoque incrementalista, propuesto entre otros autores por Lindblom (1980), el cual surge en confrontación con el modelo racional, planteando que los cambios en las políticas ocurren marginalmente, en consideración del *status quo*. De acuerdo a Dye (2008), bajo el propósito de resguardar y dar continuidad a las líneas de acción desarrolladas por los Gobiernos anteriores, las modificaciones posibles de desarrollar en este modelo son paulatinas y discretas, teniéndose como referente, por lo tanto, a actores vinculados con los niveles centrales de tales Gobiernos por sobre los intereses contingentes de actores —más aún si estos reclaman cambios profundos que impliquen quiebres con el camino ya recorrido—.

Según Etzioni (1967, citado en Aguilar, 1996), este modelo se caracteriza porque los «tomadores de decisiones» seleccionan un conjunto limitado de políticas y de variables y consecuencias sobre las cuales decidir e introducir transformaciones. Asimismo, lejos de definir *apriorísticamente* algunas metas centrales, para este modelo el problema que se busca superar se refiere a la inexistencia de una dirección que oriente las decisiones, dado que el orden de medios y fines son definidos y redefinidos de manera constante.

Más allá de los límites que tiene este modelo al circunscribir la toma de decisiones a marcos ya establecidos, una de sus ventajas es precisamente el generar condiciones de certeza frente a las acciones a emprender, lo que favorecería acuerdos y consenso entre actores que podrían proyectar los posibles alcances de los diálogos. Desde aquí, un indicador de éxito en este modelo sería, precisamente, la capacidad de llegar a acuerdos. Así, paradójicamente, el hecho de que los Gobiernos anteriores sean actores protagónicos en la delimitación de temáticas y de horizontes a establecer por la política y su consecuente implementación, esto permite a su vez las condiciones para el acuerdo con diversos actores, los cuales encontrarían un escenario con límites claros y, por lo tanto, confiables. Etzioni (1967, citado en Aguilar, 1996) señala al respecto que «la forma en que se mide una buena decisión es el acuerdo entre los responsables capaces de alterar el curso de la acción proyectada» (p. 269), mientras que una decisión inadecuada sería aquella en que son excluidos los actores con capacidad de producir transformaciones.

No obstante, dado que las decisiones representan acuerdos entre partidarios, en este modelo está arraigado el componente político del poder. En dicho sentido, «las decisiones sin duda representarían un acuerdo basado en juegos de poder, donde precisamente los más poderosos podrían tener una incidencia mayor, sub representándose los intereses de los no privilegiados o con menor o nula organización política» (p. 270).

Asimismo, la selectividad de factores determinantes y de políticas a ser transformadas, limita o incluso niega las transformaciones de mayor envergadura o innovaciones profundas, privilegiando variaciones limitadas en consonancia con las políticas ya existentes. De este modo, las decisiones incrementales descansan sobre decisiones fundamentales, a la vez que las anticipan y preparan.

De lo anterior, considerando el análisis de estos dos enfoques, es que Etzioni (1967, citado en Aguilar, 1996) propone un enfoque de exploración combinada, en donde

converge un análisis detallado propio del modelo racionalista, pero de manera selectiva, focalizándose en algunos sectores que resulten interesantes o necesarios, ya sea directamente relacionados con el problema central o vinculados de manera indirecta. Se distinguen aquí dos niveles: «uno donde se abarque un universo amplio de observación y un segundo en donde la opción seleccionada pueda ser analizada en gran detalle» (p. 275). Por esto, es imprescindible otorgar a los actores involucrados en la política la capacidad de jerarquizar sus valores, con el fin de que el decisor pueda determinar cuáles son sus metas deseables primarias y secundarias, evaluando así «la “bondad” de una política» (p. 277) según su adecuación al logro de la meta primaria que —en ese contexto— haya definido como tal, evitando evaluar proyectos diferentes bajo los mismos parámetros. Este enfoque se caracteriza por ser normativo frente a los inconvenientes de los modelos de base, pero también descriptivo ya que «desde pruebas empíricas y estudios comparativos de la actuación de los decisores muestran un tercer enfoque que es, al mismo tiempo, más realista y eficaz» (p. 278).

Detrás de esta discusión y propuesta, está sin duda la pregunta respecto de cómo evaluar una decisión, una cuestión arraigada a la implementación en tanto momento de toma de decisiones en el espacio donde el fenómeno se representa en la relación Estado (Gobierno) y burocracia, ya no como una abstracción teórica o investigativa sino desde el encuentro entre ciudadanos/usuarios/clientes e implementadores. De este modo, junto con las alternativas planteadas, los modelos de políticas son categorías que permiten observar las definiciones que estos proporcionan para la evaluación de una decisión y, por lo tanto, para el papel que le otorgan a los decisores y otros actores involucrados.

Entre estos modelos, destacan el de la elección pública, cuyo marco de acción está determinado por la convergencia entre el análisis de cálculo egoísta y los intereses políticos y eleccionarios. El resultado racional buscado debería permitir la maximización del bienestar individual respondiendo a las demandas públicas clave para lograr la elección, utilizando para esto los cargos públicos y el poder que confieren. Como se observa, el bienestar social arraigado en las demandas sociales no sería un bien en sí mismo, sino que estaría supeditado al logro de un objetivo egoísta vinculado con la permanencia en el poder.

En relación con los grupos de interés, en la bibliografía es posible reconocer también el modelo de grupos, los que se constituirán como grupo de interés en la medida en

que se caractericen por tener «una o más actitudes compartidas, realizan ciertas demandas sobre otros grupos en la sociedad, para el establecimiento, mantención o aumento de formas de comportamiento que están implícitas por las actitudes compartidas» (Trumann, 1951, p. 33). Serán estos grupos los que sostendrán la toma de decisiones políticas, mediante un juego de intereses divergentes entre los grupos que compiten por posicionar sus demandas —las que serán consideradas por el sistema político—.

Como se observa, la implementación si bien tiene como actor central a quien Lipsky (1980) llamaría «funcionarios de primera línea», la acción de estos estará determinada no solo por su voluntad y autonomía, sino también por una estructura burocrática que determinará sus límites, como también por una determinada racionalidad que subyace a los «modelos de políticas». Así entonces, se puede señalar que la implementación es en donde se puede apreciar de mejor forma la relación Estado y burocracia, ya que se constituye como un juego en donde está en tensión la discrecionalidad de los funcionarios con las expectativas de comportamiento de las instituciones. Al respecto, Villoria (2007) problematiza la extrema tecnificación introducida al aparato burocrático, señalando que:

«la respuesta mayoritaria a la crisis del paradigma burocrático, con la serie de doctrinas conocidas como *New Public Management*, ha propugnado una lógica de naturaleza eficientista [...] y ha elegido como fundamento epistemológico la separación entre hechos y valores, por lo que ha sido incapaz de comprender la complejidad de los dilemas morales y políticos de los empleados públicos» (p. 111).

Estas problemáticas y controversias se tratarán de desarrollar en el siguiente capítulo de esta tesis, centrados en la realidad latinoamericana desde los conceptos de «buen Gobierno y Gobierno abierto».

### **3.1 Burocracia y administración del Estado: desde el análisis organizacional**

Los estudios organizacionales buscan revelar la cultura en la que se desarrollan aspectos como la motivación, la satisfacción, el clima, el cambio, los conflictos, las metas, los desafíos, etcétera, con el propósito de diagnosticar las fortalezas y debilidades en el

funcionamiento de la organización en pos de alcanzar las metas encomendadas. En otras palabras:

«una cultura organizacional adecuada es la que le permite a la organización lograr su misión, sus objetivos y metas, de tal manera que su teoría del negocio esté siempre sintonizada con el ambiente. Es decir, una cultura organizacional sana es aquella que sirve para alcanzar los objetivos personales y organizacionales, donde la motivación para el trabajo adecuado y eficiente surge de una profunda convicción en el sistema de valores forjados por todos los líderes y la comunidad organizacional» (Navarro, 2000, p. 7).

Schein (1988) afirma que la cultura organizacional sirve para establecer presunciones primordiales que se deben enseñar a todos los miembros, con el objetivo de que puedan comprender cómo se estructura la organización administrativa; y esto mediante la gama de valores, formas, procedimientos, acciones, métodos, etcétera, lo que es especialmente complejo en un ejercicio burocrático que se caracteriza por la opacidad e impersonalidad producto del ejercicio de un trabajo constantemente homogéneo (Castel, 2015, p. 101).

Se entiende, entonces, que las organizaciones se constituyen desde los símbolos, creencias y mitos, etcétera, permitiendo revelar patrones normativos, estrategias de objetivos y codificación de significados y significantes, entre otros (Pettigrew 1979), influyendo directamente en el desarrollo, la gestión y el comportamiento de las organizaciones, las cuales deben ser entendidas como microsociedades que poseen culturas y subculturas.

Hofstede (1992), por su parte, sostiene que los estudios de la cultura organizacional se pueden realizar desde diferentes categorías de análisis para determinar las características de los procesos de socialización de sus miembros, las cuales son:

**1- Descriptiva:** Centrada en el análisis del comportamiento y las actividades realizadas por los miembros de la organización.

**2- Histórica:** Centrada en el análisis de las tradiciones, costumbres y herencias culturales.

**3- Normativa:** Centrada en el análisis de marcos regulatorios de la organización, tales como reglas y normas.

**4- Psicológica:** Centrada en el análisis de las estrategias, experiencias y aprendizajes en la resolución de problemas.

**5- Estructural:** Centrada en el análisis de la estructura organizacional, con énfasis en la composición social, educacional, política, religiosa, entre otro, de sus miembros.

**6- Genética:** Centrada en el análisis en las características socioétnicas, psicosociales, psicoculturales, etcétera, de la organización.

Del mismo modo, la cultura organizacional puede manifestarse desde las representaciones sociales «ya que éstas surgen de los desencuentros entre el sistema de normas y valores y los conflictos existentes en el entorno social, desencadenado una desorientación y desidentificación de los sujetos con su realidad, necesitando naturalizar o normalizar esa conflictividad. Esto les permite reconstruir, recrear, transformar o ajustar su realidad social, para superar el conflicto, logrando adquirir mayor conocimiento e identificación con su entorno social, dotando de comunicación, sentido, significados y significaciones personales y colectivas. Su función básica es la de «transformar lo desconocido en algo natural» (citado en Rivera, Valenzuela & Venegas (2014); Moscovici, 1974, p. 72).

Desde un punto de vista constructivista, las transformaciones de identidad en la sociedad pueden configurar un universo simbólico, que sea «la matriz de todos los significados objetivados socialmente y subjetivamente reales donde toda la sociedad histórica y la biografía de un individuo se ven como hechos que ocurren dentro de ese universo. Lo que tiene particular importancia es que las situaciones marginales de la vida del individuo también entran dentro del universo simbólico» (citado en Rivera, Valenzuela & Venegas (2014); Berger & Luckmann, 1968, p. 49),

De esta forma, los significados y los significantes en los procesos de socialización dotan de esquemas de tipificación que internalizan los hechos que servirán como soporte

emocional para enfrentar los cambios, las transformaciones o las nuevas metas y desafíos dentro de la organización.

Ahora bien, al centrarse en la administración pública como burocracia racional, puede ser analizada desde las categorías organizacionales, conformadas por sus características históricas, normativas y estructurales, ya que su existencia se relaciona con el surgimiento del Estado moderno, enfrentando constantes transformaciones de modernización desde lo político-jurídico y en sus procedimientos, tendientes a lograr mayor eficiencia, eficacia y efectividad con el objetivo de responder a los nuevos desafíos que le plantea la problemática sociocultural.

Para profundizar en el análisis de la burocracia y administración del Estado desde el análisis organizacional, se presentan los distintos enfoques teóricos:

**Cuadro n° 6: Las organizaciones como sistemas socioculturales**

<b>Escuelas</b>	<b>Cultura</b>	<b>Cultura organizacional</b>
<b>Funcionalismo</b>	Instrumento que permite afrontar mejor los problemas para satisfacer sus necesidades. <b>Referente: Malinowski</b>	Búsqueda del hombre para la satisfacción de las necesidades en el trabajo. <b>Referentes: Mayo, Maslow y McClelland</b>
<b>Funcionalista-estructuralista</b>	Mecanismo que permite a los individuos adaptarse en una sociedad dada. <b>Referente: Radcliffe Brown</b>	Organización como subsistema de valores que presupone la aceptación de los valores del macrosistema. <b>Referentes: Parsons, Crozier y Schein</b>
<b>Ecológico adaptacionista</b>	Sistema de comportamiento transmitido socialmente que sirve para ligar las comunidades con sus medios ecológicos. <b>Referentes: White, Service y Rappaport</b>	Organizaciones como producto de la interacción dialéctica con el medioambiente. Cultura como factor de contingencia. <b>Referentes: Thompson, Perrow, Hannan y Freeman</b>
<b>Histórico difusionista</b>	Configuración o formas temporales, interactivas superorgánicas y autónomas, producto de circunstancias y procesos históricos. <b>Referentes: Boas y Benedict</b>	Las organizaciones nacen y desaparecen según las circunstancias históricas. <b>Referentes: Chandler y Stinchcombe</b>

**Fuente:** En base a Allaire & Firsirotu (1992). *Teorías sobre la Cultura organizacional*

**Cuadro n° 7: Las organizaciones como sistemas de ideas**

Escuelas	Cultura	Cultura organizacional
Cognositivismo	Conjunto de cogniciones funcionales organizadas como un sistema de conocimientos que contiene todo lo que se debe creer y saber a fin de comportarse de manera aceptable en sociedad. <b>Referente: Goodenough</b>	Percepción duradera y general de las características de la organización. Mapas colectivos de cognición que proporcionan el esquema para la acción organizacional. <b>Referentes: Evan Campbell, Argyris y Schon</b>
Estructuralismo	Sistemas simbólicos creados por la mente humana. <b>Referente: Lévi-Strauss</b>	Las estructuras y procedimientos reflejan las características y límites de los procesos cognoscitivos humanos. <b>Referentes: March y Simon</b>
Equivalencia mutua	Procesos cognitivos uniformes que crean el esquema general necesario para la predicción recíproca del comportamiento de manera funcional. <b>Referente: Wallace</b>	Las organizaciones son lugares de intersección y de sincronización de funciones individuales de utilidad. <b>Referentes: Mintzberg y Etzioni</b>
Simbólico	Producto de la mente, es el sistema de significados y de símbolos colectivos según los cuales los humanos interpretan sus experiencias y orientan sus acciones. <b>Referente: Geertz</b>	Producto de la historia y de la ideología. Las organizaciones son construcciones sociales intersubjetivas. <b>Referentes: Silverman, Selznik y Goffman</b>

**Fuente:** En base a Allaire & Firsirotu (1992). *Teorías sobre la Cultura organizacional*.

De los cuadros, Allaire & Firsirotu (1992), definen la cultura organizacional como un sistema de símbolos comunicados y dotados de sentido en donde se interpreta la historia y la gestión de las organización estatal desde su contexto sociocultural y sociopolítico, debido a que los símbolos se expresan en ideologías y fundamentos, los cuales se transforman en epopeyas, lemas, discursos, etcétera.

En este sentido, la cultura organizacional es «un modelo de presunciones básicas inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna, que hayan ejercido la

suficiente influencia como para ser consideradas válidas y en consecuencia ser enseñadas a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas» (Schein,1988, p. 47).

Según los fundamentos de Sánchez (*et al.*, 2006), la cultura de las organizaciones estatales se puede apreciar desde tres aspectos:

- 1-** La investigación transcultural: Actúa como una variable independiente, que se basa en la estructura y la organización de la nación (utilizada entre la década del 50 y 60).
- 2-** La investigación en interacción intercultural: Actúa en búsqueda de la identidad cultural de diferentes nacionalidades que comparten en una organización internacional (estudios que fueron realizados en organizaciones relacionadas con la ONU).
- 3-** La perspectiva interpretativa: Actúan de acuerdo a la pregunta de cómo los miembros de la organización estatal dan sentido su mundo social.

De esta forma, el análisis de la cultura organizacional de los organismos administrativos revelan los valores, la ética, la moral y la ideología, etcétera, de sus miembros, los cuales pueden ser fortalecidos o reformulados para alcanzar los desafíos encomendados.

Por otro lado los estudios de Hofstede (1980), afirman que la cultura nacional de un país es el elemento determinante en la conformación de los valores y el comportamiento de sus administradores, en donde la nacionalidad tiene una importante influencia sobre sus maneras de actuar y enfrentar el trabajo administrativo, afectándolos por tres razones:

- 1-** Las naciones están históricamente basadas en unidades políticas con sus propias instituciones y sistemas.
- 2-** Las organizaciones estatales se rigen normativamente por la institucionalidad político-jurídica, pero además por la cultura nacional, con lo cual pueden entrar en contradicción los dispositivos normativos con el mundo simbólico de los significados y significantes.
- 3-** Los factores psicológicos y las formas de actuar y pensar de los administradores están influenciados por la cultura, los cuales pueden interferir en el desempeño de sus funciones.

En el mismo sentido, Barros y Rodríguez (2001) afirman que los estudios denominados como «*cross cultural*», los cuales se abocan al análisis de las acciones idénticas que realizan los administradores en diferentes Estados, permiten establecer los problemas de comunicación y gestión que, para algunos de estos, pueden ser eficientes, efectivos y eficaces, pero para otros pueden marcar graves problemas de gestión administrativa. Desde ahí se fundamenta la colaboración internacional para superar los problemas de ineficiencia en la gestión de algunos Estados.

En síntesis, en esta breve revisión de los estudios de la cultura organizacional, se puede establecer que el poder colectivo de la administración del Estado se basa en la participación de los administradores y el rol de liderazgo en su accionar, en donde el bienestar del ciudadano es el máximo y único fundamento de su función.

### **3.2 Modelos burocráticos de América Latina**

Este apartado se introduce brevemente en los aportes de Max Weber —profundizados en apartados anteriores— de los diferentes tipos de burocracia y sus características, desarrollados sociohistóricamente, con el objetivo de centrarse en los tipos de burocracia de América Latina constituidos por sociedades y autoridades legales, racionales o burocráticas, legitimadas por la promulgación y reglamentación de normas legales previamente definidas por la Constitución Política del Estado.

Weber, en su libro *Economía y Sociedad* (1984), sintetiza los modelos burocráticos existentes durante los diferentes procesos sociohistóricos, analizando las variables del poder y de la legitimación de la autoridad en la cual define a los burócratas como sujetos que conforman un cuerpo jerarquizado y organizado de una institucionalidad administrativa, persiguiendo normas y reglas para conseguir objetivos racionalmente diseñados por la autoridad, buscando la máxima eficiencia.

El siguiente cuadro resume lo antes señalado:

**Cuadro nº 8: Tipos de burocracias y sus características**

Tipos de sociedad	Características	Ejemplos	Tipos de autoridad	Características	Legitimación	Aparato administrativo
Tradicional	Patriarcal y patrimonial. Conservadora	Clan, tribu, familia, sociedad medieval	Tradicional	No es racional. Poder heredado o delegado	Tradicición, hábitos, usos y costumbres	Forma patrimonial y forma feudal
Carismática	Personalista, mística y arbitraria. Revolucionaria	Grupos revolucionarios, partidos políticos, países en revolución	Carismática	No es racional, ni heredada, ni delegable. Basada en el carisma	Características personales (heroísmo, magia, poder mental) y carismáticas del líder	Inconstante e inestable. Escogido según lealtad y devoción al líder y no por calificaciones técnicas
Legal, racional o burocrática	Racionalidad de los medios y objetivos	Estados modernos, grandes empresas, ejércitos	Legal, racional o burocrática	Legal, racional, impersonal, formal. Meritocrática	Justicia de la ley. Promulgación y reglamentación de normas legales previamente definidas	Burocracia

Fuente: En base Weber (1984). *Economía y Sociedad*.

En referencia a los procesos de los aparatos burocráticos del Estado nación, Oszlak (2006) señala:

«Las burocracias públicas son la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del estado, visto como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales, o como el tejido conjuntivo que mantiene a la sociedad unida. La mayoría de las burocracias modernas se formaron como parte del proceso de construcción estatal que ocurrió en Europa, Estados Unidos y América Latina principalmente durante el siglo XIX [...]. A su vez, la formación estatal puede ser entendida como un componente de un proceso más amplio de construcción social, en el cual, gradualmente, otros componentes también se fueron constituyendo: la construcción de la nación

(entendida como sentimientos de pertenencia compartidos y ampliamente difundidos dentro de un territorio); la ciudadanía; un sistema de relaciones de producción; el mercado; la estructuración de clases sociales; y la consolidación de un “pacto” de dominación política» (p. 2).

Lo antes señalado, según el autor, se debe a las características de la «estatidad» dadas por la conformación del Estado nación, que se constituían por las condiciones de:

1).- La externalización del poder: Basado en el reconocimiento de su soberanía por parte de los otros Estados.

2).- La institucionalización de la autoridad: Basado en la perspectiva weberiana del monopolio de la violencia y la coerción social aplicada por el Estado dentro de su territorio con el objetivo de mantener el orden social.

3).- La diferenciación del control: Basado en la capacidad de obtener recursos fiscales de sus ciudadanos para establecer aparatos burocráticos permanentes y eficientes, fundados en el profesionalismo y la responsabilidad de administrar y gobernar, que permitan el progreso y la equidad socioeconómica mediante el respeto a las normas, procedimientos y valores estipulados en la ley.

4).- La capacidad de reforzar una identidad nacional: Basado en los deberes del Estado de formar y producir símbolos que estructuren y refuercen el sentido de pertenencia hacia la nación.

Ahora bien, en la actualidad, esa estatidad mantiene las características antes señaladas, pero ahora sus desafíos se centran en mantener la gobernabilidad, el desarrollo y la justicia y equidad social dentro de una sociedad globalizada y globalizante por un modelo de capitalismo neoliberal, en donde Oszlak (2006) da cuenta de la complejidad de hacer frente a tales desafíos, en especial América Latina, ya que los «sistemas capitalistas son incapaces de establecer una fórmula estable que concilie las condiciones de gobernabilidad democrática, crecimiento sostenible y distribución equitativa del ingreso, la riqueza y las oportunidades. Bajo estas circunstancias, la agenda estatal se torna cada vez más compleja y contradictoria, a medida que las cuestiones en ella contenidas se vuelven más difíciles de resolver, dadas las expectativas sociales crecientes y los recursos escasos» (p. 4).

Tal complejidad todavía no ha podido ser superada, particularmente en las burocracias de América Latina, debido principalmente a las ineficiencias en el diseño, planificación e implementación de la política pública, denotando una baja concientización de la institucionalidad estatal-burocrática, debido a las incongruencia entre la racionalidad técnica y la racionalidad política, trayendo como consecuencia el *statu quo* en la toma de decisiones, con lo cual se mantienen los problemas sociales y las demandas de la ciudadanía, situación que ha detonado una privatización, descentralización, desmonopolización, desregulación y tercerización del rol del Estado como generador de integración, inclusión y bienestar social.

### **3.3 Burocracia, políticas públicas e implementadores en Latinoamérica**

La burocracia en Latinoamérica ha sido entendida como el principal instrumento institucional que permite sustentar el sistema democrático, el respeto al Estado de derecho, y el Estado en su rol de integrador de la sociedad y representante de la ciudadanía (Arriagada, 2006), constituyéndose en una serie de articulados, reglas, normas y pautas que dan forma al poder ejecutivo. Un poder ejecutivo que tiene como finalidad formular e implementar un conjunto de políticas públicas que garanticen a todos sus ciudadanos el derecho igualitario a las prestaciones sociales (salud, educación, vivienda, etcétera), con el objetivo de alcanzar un desarrollo sustentable hacia el futuro basado en la justicia social.

Como ya se señaló con anterioridad, el sistema burocrático se ha fundado en el ideal weberiano, ya que conjuga la efectividad y la eficacia de la democracia, dando orden social, intertemporalidad de los acuerdos políticos para alcanzar satisfacción de las necesidades sociales o colectivas, además de concretar la legitimidad del poder político mediante el Estado de derecho y las instancias de aplicación neutral y objetiva de la ley (Dalh, 1985).

En este sentido, la burocracia latinoamericana no ha cumplido con el ideal weberiano, ya que ha debido enfrentar hasta los años 80 y comienzos de los 90, una serie de Gobiernos *de facto* y dictaduras militares que han ayudado a instalar la percepción «de una región con Estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, debilidad [que] se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables [...]». La burocracia ha sido percibida como un

sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos [...]. Esta debilidad es coherente con las patologías de ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiperregulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infraburocratización real» (Echebarría, 2006, pp. 23-25).

Echebarría (2006), mediante el cruce de datos cualitativos —compuestos estos por índices sintéticos de eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora— (Longo, 2005)<sup>16</sup>, con datos cuantitativos —compuestos a su vez por porcentajes de empleos públicos de un país comparados con su población total— (Carlson & Payne, 2003)<sup>17</sup>, buscó obtener una correlación entre la cantidad y la calidad de la burocracia en los diferentes países de Latinoamérica, además de caracterizar los tipos de burocracias predominantes en la región.

Los resultados del estudio realizado por Echebarría (2006) indicaron que la cantidad y la calidad no están necesariamente correlacionadas, denotando en la mayoría de los países latinoamericanos una presencia de burocracias disfuncionales, independientemente de su tamaño. No obstante lo anterior, países como Chile y Brasil presentan correlaciones positivas, caracterizadas por burocracias de buena calidad con un tamaño de personal reducido.

En referencia a los tipos de burocracias predominantes en la región, se concluyó que estas no se presentan heterogéneas. Así también, se caracterizan por estar compuestas por organizaciones de funcionamiento complejo e interdependiente en las que no necesariamente se observa autonomía en sus decisiones y con la capacidad de formular e implementar políticas públicas con visión de Estado; presentándose así políticas contradictorias, dependiendo del Gobierno de turno, estableciendo una lógica de funcionalismo y pragmatismo que responde a intereses partidistas más que a una decisión racional institucionalizada que pretenda solucionar las necesidades y problemas de la ciudadanía.

---

<sup>16</sup> Datos obtenidos de un estudio realizado por Longo y Francisco. «Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis». Washington. Documento presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano, del 17 y 18 de marzo 2005.

<sup>17</sup> Datos obtenidos de un estudio realizado por Carlson, Ingrid & Payne. «Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe». Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Diálogo Regional de Política. 2003.

De este modo, Echebarría (2006) anuncia los siguientes tipos de burocracia en Latinoamérica:

**1).- La burocracia administrativa clásica:** Los países que se caracterizan por este tipo de burocracia son Panamá, Nicaragua, El Salvador, Ecuador y Venezuela, entre otros, los cuales presentan una burocracia de baja capacidad técnica de sus funcionarios, debido a que su acceso al servicio público se realiza por criterios más políticos que meritocráticos. Por esto, muestran una reducida capacidad de ejercer un papel activo en el ciclo de las políticas públicas, dejando el proceso de decisiones, formulación e implementación a la «superestructura política de los ministerios», con lo cual sus responsabilidades se basan esencialmente a funciones de formalidades, control y procedimientos administrativos.

Por otro lado, sus contratos están protegidos por estatutos funcionarios, proporcionando una estabilidad laboral que perjudica directamente la gestión de los servicios, con lo cual, no se presentan incentivos para modificar sus comportamientos procedimentales, redundando en una planta funcionaria desmedida, dificultando la gestión, administración y presupuestos de los respectivos Estados.

**2).- La burocracia clientelar:** Los países que se caracterizan por este tipo de burocracia son República Dominicana, Paraguay, Bolivia, México, Argentina, Colombia, Uruguay y Perú, entre otros. Estos presentan una burocracia de baja capacidad técnica de sus funcionarios, quienes ingresan al servicio público de forma temporal, basados en criterios de confianza o afiliación política de los sindicatos o gremios, caracterizados por rotaciones ministeriales y en la cual los cambios de Gobierno influyen directamente en la conformación de las plantas, concediéndoles flexibilidad en los nombramientos y desvinculaciones de los funcionarios.

Asimismo, presentan una irrelevante acción en la decisión, formulación e implementación de las políticas públicas, dedicándose esencialmente a los procedimientos de formalidades, control y administrativos.

**3).- La burocracia meritocrática o tecnocrática:** Los países que se caracterizan por este tipo de burocracia son Chile y Brasil, los cuales presentan una burocracia de alta capacidad,

mérito o técnica de sus funcionarios, caracterizados por incorporarse a las plantas por concursos públicos, incentivados por una carrera y estatutos profesionales y desafíos en cargos gubernamentales como entidades regulatorias, administrativas, tributarias, diplomáticas, ministeriales, etcétera.

Además, presentan una importante acción y opinión en la formulación e implementación de las políticas públicas, destacándose en las áreas de la salud, educación, obras públicas y seguridad, demostrando un grado de formación o conocimiento diferencial, permitiendo sostener la estabilidad y la orientación, el interés social y público de las políticas. En este sentido, conforman equipos cerrados y proclives a los sesgos corporativos, que influyen en los diseños de implementación de la política pública, reivindicando espacios e ideales político-sociales, lo cual regularmente genera conflictos con el poder político y el interés de la empresa privada debido a sus competencias técnicas y poder resolutivo.

**4).- La burocracia paralela** (equipos técnicos o de proyectos): Los países latinoamericanos, desde finales de los años 80, han incorporado equipos técnicos externos bajo formas contractuales flexibles, regidos por contratos de servicios u otras formas jurídicas, con el objetivo de realizar estudios, proyectos y diseños de políticas públicas. Por lo general, se han consolidado como una alternativa de eficiencia y eficacia para la toma de decisiones del poder ejecutivo, debido principalmente a su *expertise* en temas de salud, educación, vivienda, seguridad, tecnología y economía, etcétera.

Estas consultorías externas han llegado a fortalecer las necesidades técnicas de los Estados, llegando a ser denominados como «ministerios paralelos», debido a que han desarrollado y fomentado redes sociopolíticas que han posicionado su presencia e influencia en decisiones gubernamentales fundamentales —generalmente en temáticas relacionadas con los planes macro y microeconómicos—.

Es importante señalar que, las burocracias en Latinoamérica, se han desarrollado en las últimas tres décadas, bajo los parámetros del Consenso de Washington<sup>18</sup>, plan

---

<sup>18</sup> Plan diseñado por el economista británico John Williamson, en 1989, el cual postulaba diez medidas para que los países latinoamericanos superasen las crisis económicas y alcanzasen el desarrollo; estas son: 1) Disciplina en la política fiscal; 2) redirección del gasto público en subsidios; 3) reforma tributaria; 4) tasa de

compuesto por diez medidas macroeconómicas, diseñado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, con el objetivo principal de que las economías de los diferentes países de la región pudieran superar las continuas crisis económicas; un plan que les permitiera alcanzar un desarrollo sustentable en el tiempo, basándose esencialmente en una política económica neoliberal, en la cual los Estados incorporaran la inversión privada en la planificación, formulación e implementación de las políticas públicas. En otras palabras, se busca que los Estados reduzcan su tamaño, importancia y gasto público en la formulación e implementación de las políticas, mediante la privatización y concesiones de algunas áreas, para su mayor eficiencia y efectividad, priorizando un enfoque *top-down* en la formulación e implementación de sus políticas públicas, caracterizadas estas por procedimientos normados, legalizados e instituidos, resguardando de sobremanera los equilibrios macroeconómicos.

No obstante lo anterior, desde el año 2000, algunos países como Venezuela, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, Argentina y Uruguay comenzaron a proponer postulados distantes del Consenso de Washington, «incorporando las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización del Estado. A diferencia del período anterior [...] se estima que el Estado juega un papel importante en tres campos: en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico [...]; como garante de la integración de la sociedad y, por último, en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos» (Arriagada, 2006 citado en Gomáriz, 2007), con lo cual se observa la decisión de algunos Estados de que «las políticas ya no deberían regirse por el asistencialismo, sino en un marco de derechos de los ciudadanos, orientadas a aumentar el bienestar y la cohesión social» (Arriagada, 2006), escuchando sus necesidades y problemas para construir juntos las soluciones.

---

intereses que sean determinadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos; 6) liberación del comercio: liberación de las importaciones, con aranceles bajos y relativamente uniformes; 7) liberación de las barreras a la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas estatales; 9). desregulación: abolición de regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, y 10) seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

Para mayores antecedentes, ver: Williamson, John (2003). «No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar.» Washington. Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional.

Esta noción impacta en una consideración política que reconoce «desde la partida la complementariedad de los objetivos inmediatos (necesidades) y los principios más generales (derechos)» (Erazo, 2008, p. 15). Así, se proyecta el rumbo de un Estado con una política que, en su estrategia, transforma un problema individual en un asunto de carácter público (Bauman, 2004), considerando a los ciudadanos, sobre todo a los más vulnerables, como sujetos de derecho y no adjudicatarios de meras transferencias (Bauman, 2007).

Derivada de esta concepción, el abordaje de los derechos se constituye en un imperativo jurídico, incluso, siendo a estas alturas del desarrollo democrático una obligación política que debe implementarse, esforzándose por superar los obstáculos asociados a «la falta de voluntad política, las debilitadas capacidades estatales, el clientelismo, la baja capacidad de incidencia de la sociedad civil» (Pautassi, 2008, p. 89).

## **II. PROCESOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

### **1. Procesos de modernización y reformas del Estado: un enfoque desde la implementación de la política pública**

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, los Estados de Occidente —especialmente los europeos— debieron afrontar el desafío de levantar sus respectivas naciones de la devastación económica, política y social. Es así que, en la esfera de la administración pública y sus burocracias, les correspondió diseñar, planificar e implementar diferentes programas de reconstrucción, subsidios, compensaciones, etcétera, con el objetivo de responder a las expectativas de la nueva época, lo que significaría un sinnúmero de transformaciones estructurales en las diferentes dimensiones de la sociedad, con lo cual el proceso de reforma del Estado se debe considerar como «redefinición de sus relaciones con la sociedad (del Estado), es un proceso eminentemente político, a través del cual se están configurando las relaciones de poder en las sociedades» (Fleury, 2000, p. 5).

Ya en la década de los 50, las sociedades occidentales experimentan una expansión sistemática de la economía, dada principalmente por el robustecimiento de las transacciones bursátiles y el comercio internacional, entregando a los mercados un protagonismo nunca antes visto. Tal realidad hizo necesario contar con innovadoras estructuras organizacionales y tecnocráticas más amplias que permitieran profundizar los conocimientos en las diferentes áreas del saber, especialmente en las administrativas, las cuales ya operaban en una órbita de influencia a nivel internacional; unas estructuras enmarcadas en tratados bilaterales a nivel político y comercial, en donde las vetustas estructuras imperialistas y coloniales que dirigieron y administraron los destinos de Gran Bretaña, Francia, Holanda, Alemania, Japón, etcétera, desaparecieron, dando paso a organizaciones burocráticas basadas en las complejidades y desafíos de un mundo en constante interrelación e interdependencia con los demás Estados, «debiendo desarrollar modelos racionales y eficientes de estrategia, competitividad y sobre todo de decisión para mantener el control, el

orden y la prospección de sus recursos tanto en el plano interno como externo» (O'Donnell, 1990).

De esta forma, se configura una administración pública de índole preferentemente gerencial, centrada en la adquisición de conocimiento estratégico y tecnológico para alcanzar una automatización procedimental en las comunicaciones y la información, con el objetivo de desarrollar eficientes modelos de decisión que pudieran contar con adecuados sistema de diseño, planificación e implementación de sus políticas públicas en concordancia con los desafíos del nuevo escenario mundial.

De lo que tratan de dar cuenta los Estados, a través de los modelos generados por esta forma de gestión, refiere a la situación que se deriva de la construcción de un Estado con orientación social «y las dificultades que surgen para que pueda asegurar al conjunto de los individuos contra los principales riesgos sociales» (Castel, 2015: 14).

Según Paye (1997), las reformas estructurales emprendidas para abordar este fenómeno, se explican desde:

- 1- El surgimiento de un mercado mundial que requirió de los Estados medidas racionales de control y estrategias de competitividad para su desarrollo económico, político y social.
- 2- Las exigencias de productividad del mercado mundial hicieron que la administración pública tuviera que modernizarse para poder competir eficazmente con el sector privado.
- 3- Las exigencias de los ciudadanos por mejores prestaciones y servicios que les permitieran acceder a un mayor bienestar socioeconómico.

De esta forma, se configura una modernización del Estado basada en la concepción que «la modernidad es fundamentalmente, progreso humano, a escala humana, con resultados positivos para todos los seres humanos» (Hormazábal, 1996, p. 12, citado en Doña, 2006) y donde «todo es moderno o donde lo moderno se constituye como el componente central de la realidad social» (Ramírez, 1997, p. 15, citado en Doña, 2006).

Ahora bien, la modernización de los Estados y las reformas a su administración pública se sustentan en la necesidad de obtener una mayor efectividad, eficiencia y eficacia de su gestión en cuanto al diseño, planificación e implementación de sus políticas públicas, con el propósito de acrecentar su capacidad sociointegradora en un ambiente dominado por la competitividad.

En ese sentido, Heredia y Schneider (1998) sostienen que no existe una metodología fiable que analice multidimensionalmente los procesos de reforma a la administración pública en los diferentes países del mundo, ya que la mayoría se orienta a miradas reduccionistas, que solo se concentran en cómo la organización estatal se ha adecuado en términos de eficacia y eficiencia a las estructuras economicistas de los mercados internacionales, explorando únicamente en «la perspectiva política desde la reestructuración de las relaciones entre (1) los políticos y los burócratas de carrera/oficiales; y (2) las esferas de influencia del poder ejecutivo (gobierno y aparato burocrático) y el poder legislativo (congreso), enmarcados en un sistema de intereses de partidos» (Haggard, 1997), que ejercen presiones de carácter ideológico para profundizar las reformas administrativas, ya sea para aumentar o para disminuir la presencia del Estado en un contexto de competitividad internacional y procesos globalizantes en las dimensiones políticas, económicas y sociales.

Afirmando lo anterior, Oszlak (2006) sostiene que:

«El tema del poder burocrático ha sido tratado en la literatura desde varias perspectivas. Rourke (1984), por ejemplo, considera que el poder de las burocracias deriva principalmente de dos fuentes: “(1) la habilidad para crear y satisfacer a grupos de votantes (*constituencies*); y (2) las habilidades técnicas que controlan y pueden aplicarse a resolver complejas cuestiones de política pública”. Al mismo tiempo, la burocracia es percibida como la única institución permanente del poder ejecutivo y por esa razón “disfruta de un cierto grado de autonomía” (Cayer y Weschler, 1988). Según sintetizan Ripley y Franklin (1982) “los burócratas no son neutrales en sus preferencias de políticas, ni son controlados plenamente por fuerzas externas. Su autonomía les permite negociar exitosamente para conseguir una porción sustantiva de sus preferencias.” Por lo tanto, las limitaciones de su poder constituyen una cuestión central. Rourke (1984) argumenta que sus límites no sólo surgen de las presiones competitivas externas, sino también de factores relacionados con la forma en que las organizaciones operan y los burócratas se comportan dentro de su propio hábitat, dado por competencia entre burocracias; restricciones internalizadas; códigos de ética; procedimientos internos; evaluación de desempeño; y representatividad» (p. 1).

Ahora bien, un elemento central para comprender este fenómeno se encuentra en las limitadas capacidades institucionales estatales para asumir la tarea que se desprende de las reformas, las que ven coartadas sus posibilidades desde la voluntad política misma que

debe materializarlas, ya sea en estructuras organizacionales y distribución de funciones adecuadas, o dotarlas de mecanismos de coordinación interinstitucionales y habilidades humanas para emprender las tareas que se desprenden (Pautassi, 2008).

Retomando los argumentos de Heredia y Schneider (1998), ellos sostienen que las principales reformas en Europa, los Estados Unidos y América Latina fueron esencialmente dos. La primera, desplegada a mediados de la década de los 50 e inicios de los 60, se caracterizó por las privatizaciones de los servicios públicos como el agua potable, la electricidad, las comunicaciones, etcétera, lo cual provocó una reducción del personal de la burocracia estatal, provocando masivas manifestaciones de protestas por parte de la ciudadanía, las cuales fueron aplacadas con fuerza por los diferentes Estados. Tales reformas se aplican en América Latina en la década de los 70 y 80, con las mismas consecuencias antes señaladas. La segunda reforma, realizada en Europa en la década de los 70 y en América Latina durante la década de los 80 y principios de los 90, incentivada por el liberalismo económico de los Estados Unidos, fueron reformas que respondían a la formulación e implementación de legislaciones que profundizan en el modelo de privatizaciones mediante regulaciones que incentivan la inversión privada e internacional en la explotación y comercialización de las materias primas de los países subdesarrollados de América Latina y África; además de una liberalización política y económica hacia los mercados internacionales con el objetivo de mantener un equilibrio en los índices macroeconómicos para lograr una integración satisfactoria a la globalización de la actividad político-económica y político-social, las cuales, en general, no produjeron gran resistencia en la ciudadanía.

### **1.1. Modelos de las reformas administrativas**

Como se señaló con anterioridad, las reformas administrativas buscaban vías de solución a la crisis política, económica y social que significó la Segunda Guerra Mundial; para esto se diseñaron nuevos modelos de administración que sirvieran como dispositivo de desarrollo, eficiencia y competitividad frente a la influencia de los mercados internacionales. En este sentido, se pueden nombrar tres modelos, conformados por: (1) *Civil Service* (Servicio

Civil); (2) *Managerial* (Gerencial); y (3) *Democratizing* (Democratizador), los cuales tienen las siguientes características:

**1- *Civil Service* (Servicio Civil):** Reformas destinadas a reducir los personalismos y la politización del personal burocrático, ya que poseen la legitimación de la ciudadanía y la delegación del poder legislativo para la toma de decisiones. Asimismo, son fuente de información sobre los problemas políticos y de capacidad tecnocrática de los Gobiernos de turno, la cual puede ser utilizada por los partidos de oposición para desestabilizar su institucionalidad. En palabras de Kelman (1992):

«quienes quieren apartar a la burocracia de la influencia de los funcionarios electos a veces vituperan la “politización” de la burocracia. Esto es abiertamente tonto. Si por “política” se entiende lo que abarca polémicas opciones entre valores, entonces la burocracia no puede politizarse, porque ya es política. No deberíamos negarnos o sentirnos avergonzados por ello» (p. 113).

De esta forma, dicho modelo busca rescatar el ideal weberiano de burocracia, basado en una autoridad racional-legal para evitar la ineficiencia, el cohecho, la afición, la malversación, los robos, etcétera, en las gestiones procedimentales del sistema administrativo del Estado. Por estas razones, el modelo de administración exige una serie de normas para su funcionamiento, como son: (1) que cada ciudadano que desee ingresar al aparato burocrático deba rendir exámenes; (2) que los ascensos de los funcionarios deben ser por la vía meritocrática; (3) que el funcionamiento del aparato burocrático debe tener procedimientos avalados y enmarcados en normas y leyes escritas; y (4) que las remuneraciones se deben ajustar a la realidad económica de cada país. Tales medidas buscan proporcionar un personal idóneo para la toma de decisiones, que evite las influencias de los políticos o grupos de interés en dichas decisiones y, con esto, reducir sustancialmente los patronazgos, el clientelismo y la corrupción. Sin embargo, la recarga de normas y procedimientos del aparato burocrático hace que este modelo de administración presente problemas de rigidez en su gestión, ocasionando dificultades en la obtención de resultados eficientes en el diseño, planificación e implementación de las políticas públicas.

**2- Managerial (Gerencial):** Reformas destinadas a aumentar la eficiencia y la eficacia del aparato burocrático, en donde se buscan priorizar los indicadores de resultado de las políticas públicas, basados en modelos de administración privados, eliminando las excesivas regulaciones en los procedimientos del ideal weberiano de administración —los que no permiten una adecuada gestión en la toma de decisiones, atrasando los procesos de implementación y no respondiendo con eficacia a las problemáticas sociales existentes— (Osborne y Gaebler 1993), situación que trae como consecuencia una desmotivación de los funcionarios del aparato burocrático. En otras palabras, el modelo apunta al:

«management es definir la misión de la empresa y motivar y organizar las energías humanas a fin de cumplirla, donde definir la misión de la empresa es la parte entrepreneurial y gestionar, motivar y organizar las energías humanas es la parte relacionada con el liderazgo. Ambas juntas componen el management» (Drucker, 1988, p. 33).

**3-Democratizing (Democratizador):** Reformas destinadas a obtener un mayor control democrático sobre las funciones y el personal del aparato burocrático, debido al excesivo poder que tienen sobre la toma de decisiones de la política pública, lo cual impide generalmente la participación ciudadana en las decisiones. Por esto, propone una mayor fiscalización del poder legislativo, dado su carácter de representatividad y legitimación ciudadana, permitiendo un control indirecto de la ciudadanía sobre el accionar procedimental del aparato estatal.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de cada modelo:

**Cuadro n° 9: Modelos Reformas Administrativas**

<b>Modelos</b>	<b>Servicio Civil</b>	<b>Gerencial</b>	<b>Democratizador</b>
<b>Diagnóstico</b>	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo, particularismo.	Ineficiencia, inflexibilidad, papeleo.	Abuso de poder, arbitrariedad, irresponsabilidad con los clientes, «incontabilidad».
<b>Fortalezas</b>	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad.	Eficiencia, responsabilidad con los clientes, flexibilidad.	Control democrático por los ciudadanos o por la legislatura.
<b>Medidas</b>	Exámenes de entrada,	Competitividad,	Participación ciudadana,

<b>administrativas</b>	meritocracia buenos salarios, reglas.	flexibilidad, contratos con empresas.	control legislativo.
<b>Potenciales negativos</b>	Rigidez, ineficiencia.	Clientelismo.	_____

Fuente: En base a Heredia y Schneider (1998). «The political Economy of Administrative Reform».

En síntesis, cabe señalar que este modelo gerencial-empresarial es el predominante en los Estados desarrollados, ya que sus legislaciones facilitan el diseño, la planificación e implementación de políticas públicas innovadoras y eficaces, permitiendo dar respuestas eficientes a las necesidades de sus ciudadanos. Sin embargo, en América Latina, con la excepción de Chile y Brasil, que han adoptado ciertos postulados de este modelo en la «reinención del gobierno» (Osborne y Gaebler, 1993), no han podido ser aplicadas tanto por decisiones ideológicas de tendencia de izquierda (Venezuela, Bolivia, Uruguay, Nicaragua, etcétera) como por los altos niveles de caudillismo, clientelismo y corrupción existentes en la región, siendo predominantes los modelos de *civil service* y *democratizing*.

## 1.2 Tres enfoques para el proceso de implementación de las políticas públicas

Cuando se aborda el ámbito de las políticas públicas, los dos polos posibles de reconocer son los estudios «*top-down*» frente a los «*bottom up*» (De León y De León, 2002), ya que «los estudios de implementación, inspirados por la teoría de la ínter organización [sic], surgieron como respuesta a lo que se llamó el enfoque ‘top-down’ de la implementación, en el cual el proceso de implementación fue visto desde la perspectiva de las metas formuladas por un actor central» (Pressman y Wildavsky, 1983).

En el inicio de los estudios, predomina una visión pesimista respecto del rol del Estado, y específicamente respecto de su implementación, como una fase de la política pública en la que los objetivos iniciales eran distorsionados. Al respecto, Rein y Rabinovitz (1978) sostienen que «la afirmación de que “nada funciona” cuando el gobierno interviene, resultado de aquella evaluación, condujo a muchos observadores a concluir que el campo de acción del gobierno debería restringirse, debido a su incapacidad para traducir sus nobles propuestas en programas efectivos de acción» (p 308).

Desde ahí, los *bottom-uppers*, como ellos mismos se llamaron, «comenzaron su análisis centrándose en los actores que interactúan en un problema en particular en el nivel

operacional local» (Raidan, 2009, p. 9). Asimismo, De León y De León (2002) señalan que, frente a la usual utilización de enfoques *top-down* en la implementación, el valor de los estudios sobre este proceso permitiría democratizarlo y hacerlo más participativo.

De esta forma, los estudios *top-down* frente a los *bottom up*, han sido las clasificaciones más tradicionales respecto de la trayectoria que han tenido los estudios sobre implementación, haciendo referencia a sus etapas o ciclos donde —más allá de los matices— existe cierto consenso en que, en el análisis de toda política pública, habría que considerar, básicamente, tres fases: (1) la formulación, (2) la implementación y (3) la evaluación (Pallares, 1988 y Lahera, 2002). Es así, entonces, que en cada una de estas fases se hace patente el rol que ha tenido el Estado en las diversas problemáticas sociales, momento en que las declaraciones políticas se transforman en una decisión, «lo que da cuenta de una estrecha relación entre política y políticas públicas» (Lahera, 2002).

Respecto de la fase de implementación, la bibliografía da cuenta de tres grandes momentos marcados por generaciones. Según Peña (2012), después de la tercera generación ocurrida durante los años 80, «la productividad académica y los avances teóricos al respecto, fueron escasos quizás, como dice Barret (2004, citada en Bastien, 2009:666), por la creencia de que la reformas provenientes de la Nueva Gestión Pública habrían de solucionar las fallas en la implementación» (*Ibid.*, 2012).

### **El enfoque de la primera generación**

Se debe señalar que, hasta la década de los 70, el gran problema para el estudio de la política pública fue «la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. [...] después, a manera de una orden obligatoria, la política es ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales» (Aguilar, 1993, p. 15).

En este sentido, era coherente con la alta confianza en la capacidad estatal para la resolución de los problemas sociales, lo que dio origen al *New Welfare*, basado en la libertad del individuo y la igualdad de oportunidades impulsadas por políticas de Gobierno sustentadas en conocimiento científico y racional. No obstante, según Aguilar (1993), esto a su vez generó expectativas que —a la luz de estudios y evaluaciones— no fueron

cumplidas, instalando el escepticismo en la acción gubernamental, tanto en el diseño de sus políticas, como cada vez más en la implementación.

Entonces, las preguntas y cuestionamientos sobre la eficacia y efectividad de las políticas públicas, sumado a las transformaciones sociales y estatales de los años 70 en los Estados Unidos, provocan que se impongan nuevas y mayores exigencias al aparato estatal en materias de interés público como consecuencia de que:

«el crecimiento del Estado obligaba a atender un mayor número de situaciones y problemas que se consideraban de interés general. El sinfín de problemas, su heterogeneidad, complejidad, escala, conflictualidad, variabilidad, planteaba cada vez más cuestiones no sólo de definición de los problemas sino de su tratabilidad» (Aguilar, 1993, p. 16).

Es más, se debe señalar que, en este período, el proceso de implementación estaría caracterizado por la variedad de los participantes —con un amplio rango de perspectivas— cuya interpretación y operacionalización por decisiones autoritarias iniciales tienen múltiples efectos; algunos anticipados, otros no. Con ciertas excepciones (por ejemplo, Sapolsky, 1972), «la mayoría de los autores de la primera generación fueron pesimistas acerca de las opciones de los programas para implementar de manera exitosa» (Malcolm, 1986).

Frente a este escenario, marcado por numerosos y profundos fracasos, aparecen en el ámbito de las políticas públicas el estudio sobre la implementación y el rol de los implementadores en el logro de los propósitos iniciales. En ese mismo sentido, Pülzl y Treib (2007), señalan que

«los estudios sobre la implementación emergen en los años setenta en los Estados Unidos, como una reacción a los crecientes intereses sobre efectividad sobre los programas de reforma de alto alcance. Hasta finales de los años sesenta se había tenido por garantizando que los mandatos de la política eran claros y los administradores pensaron implementar políticas acorde a las intenciones de los tomadores de decisiones» (p. 89).

De la misma forma, nuevamente Aguilar (1993) indica que los primeros estudios sobre la implementación de la política pública, realizados en los años 70 en los Estados Unidos, están marcados por «un ánimo de desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los

viejos y atentos problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de ‘promesas incumplidas’ y ‘esperanzas frustradas» (p. 19), poniendo la implementación en el centro, ya que era considerada como el momento en el que una decisión, en principio virtuosa y perfecta, se distorsionaba, provocando su fracaso. Es así que De León y De León (2002), argumentan que, en esta generación, los estudios sobre implementación se caracterizaban por el análisis de casos, buscando indagar en las brechas y problemas generados entre la definición de la política y su ejecución. La pregunta central era «por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales y oportunos financiamiento, no resolvió [sic] los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar» (Aguilar, 2000, p. 19).

En esta línea, uno de los primeros estudios que destacan es el realizado por Pressman y Wildavsky en el año 1973<sup>19</sup> en torno a un programa de empleo con efectos casi nulos. Para estos autores:

«lo que se implementa en un sentido amplio, es la hipótesis causal que constituye la política. Pero, en sentido circunscrito, es el objetivo, el evento aun irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación [...]. El lío de pasar de un dicho a un hecho» (*Ibid.*, citado en Aguilar, 2000, p. 48).

Ante estas afirmaciones, los autores discuten sobre los alcances del siguiente hecho:

«el Congreso aprobó los fondos necesarios, las autoridades de la ciudad y las empresas dieron su aprobación, se anunció el programa al público con bombos y platillos. Pero, años más tarde, las construcciones no habían sido terminadas, los financiamientos se habían agotado y los resultados en términos de empleo para las minorías eran magros y decepcionantes» (*Ibid.*, 2000, p. 29).

En definitiva, este estudio aplicado marcaría lo que muchos autores llaman la «primera generación» de investigaciones sobre implementación, las que tuvieron como fin central el

---

<sup>19</sup> Jeffrey, P. & Wildavsky, A. (1973). «Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes». Berkeley: University of California Press.

control de procesos y el responder preguntas sobre el por qué los diseños de la política pública no logran conseguir los resultados esperados.

En la misma línea de argumentación, otro estudio pionero sobre la implementación de políticas públicas de los Estados Unidos fue «New Towns In-Town», de Derthick, en 1972, el cual realiza la pregunta sobre por qué fallan los programas federales, y cuya respuesta indaga en los límites de la centralización y su relación con los Gobiernos federales mediante un estudio de siete casos, donde indaga la implementación en siete Gobiernos federales, criticando la inhabilidad del Gobierno central de los Estados Unidos para influir en las localidades, lo que deriva de la repetición de hallazgos o investigaciones a nivel central en comunidades locales. Según Aguilar (2000), este estudio aborda «cuestiones de la adaptación y del ajuste entre programa federal y circunstancia local de gobierno, tópico que años después estarán en el centro del debate teórico y práctico de los estudios de implementación» (p. 41).

Con los dos estudios antes mencionados, también se puede hacer alusión a un tercero realizado por Eugene Bardach en el año 1977, titulado «A Practical Guide for Policy Analysis», el cual se convierte en uno de los primeros intentos por construir un sistema conceptual desde donde analizar la implementación, debiendo ser considerado una continuación «tardía» de esta primera generación —caracterizada por su visión pesimista, y del que cabe destacar que sus aportes permiten observar de manera compleja esta fase de la política, conceptualizándola bajo la metáfora de «juegos» (apareciendo conceptos como actores en tanto jugadores, lo que está en juego, las apuestas, estrategias, reglas del juego, resultados del juego, etcétera), lo que enfatiza en las interacciones estratégicas que median entre los actores pertinentes y los que determinarán la orientación, eficacia y alcance de una política.

Al respecto, la bibliografía pertinente sobre el tema (Aguilar, 1993; Pülzl, Helga Treib, Oliver, 2006; Peña, 2011; Revuelta 2007) señala que —en el ámbito de análisis sobre la implementación—, iniciado precisamente por el mencionado estudio de Pressman y Wildavsky (1973), podrían distinguirse tres generaciones: (1) *top-down*: (2) *bottom up* y (3) la que desarrolló modelos híbridos.

En síntesis, esta primera generación estuvo caracterizada por un tono pesimista, impulsado por una serie de estudios de casos en torno al fracaso de la implementación

(Pülzl y Treib, 2006), destacando además los estudios de Derthick (1972), Bardach (1977), Van Meter y Van Horn (1975), Sabatier y Mazmanian (1979, 1980), y el de Hargrove (1975). Este último, señala haber descubierto el «eslabón perdido» en el estudio de los procesos políticos, con lo cual se puede sostener que el aporte fundamental de esta generación fue develar la importancia de los estudios sobre la implementación en política pública.

Afirmando dicha posición, Pülzl y Treib (2006) sostienen que, esta primera generación, marcada por los modelos *top-down*, pone el énfasis en la habilidad del «tomador de decisiones» de producir objetivos inequívocos en las políticas, además de controlar el nivel de la implementación, basando los estudios en la observación y análisis de las trayectorias de la política o leyes y los puntos de quiebre o desencuentro con los objetivos iniciales, buscando los elementos necesarios para cumplirlos (recursos, regulaciones administrativas, protocolos, etcétera). Por ejemplo, Revuelta (2007) señala que los primeros estudios de Van Meter y Van Horn (1975) hablarían de un proceso de implementación donde actores diversos «buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas» (p. 139).

Del mismo modo, Revuelta (2007) señala que, para Pressman y Wildavsky (1973), esta fase de la política consistiría en la interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Por otro lado, para Bardach (1977), la implementación consistiría en un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular.

Por último, puesto el énfasis en el estudio desde los niveles centrales de la toma de decisión, en esta primera generación el objeto de observación estuvo marcado por «el ámbito legislativo y burocracias».

## El enfoque de la segunda generación

En esta segunda generación, aparecen los estudios críticos respecto de la jerarquización del poder de decisión para abordar el problema de la implementación —en oposición a los primeros— desde un enfoque *bottom-up*.

Estos estudios critican la mirada local de los burócratas como los actores principales en la ejecución de las políticas públicas, ya que «conciben la implementación como un proceso de negociación entre redes de implementadores» (Pülzl y Treib, 2006, p. 90). Así, esta «segunda generación de estudios reacciona a los enfoques jerárquicos de implementación y propone proceder a la inversa: desde los operadores a los decisores» (Aguilar, 2000, p. 18).

En esta generación, destacan investigadores como Lipsky (1971; 1980), con sus análisis sobre la implementación como un proceso que consiste en resolver problemas diarios vividos por los «*street-level bureaucrats*» (Lipsky 1980), actores con alta discrecionalidad sobre la implementación y distribución de los beneficios. Del mismo modo, Elmore (1980), quien se pregunta sobre:

«¿cómo estudiar la implementación, partiendo no desde la noción del diseñador de políticas como un actor con capacidad de ejercer control en la implementación, sino que propone el concepto de mapa retrospectivo?, sugiriendo que el análisis debe comenzar con problemas específicos y luego examinar las acciones de los organismos locales para resolver este problema» (Pülzl y Treib, 2006, p. 93).

En ese sentido, Revuelta (2007) señala que el análisis de Elmore (1980) «implicaría un “levantamiento hacia atrás”, contrario al enfoque *top-down* marcado por “levantamiento hacia delante”, que no cuestiona el supuesto de que los diseñadores de la política estarían controlando los procesos diversos propios de la implementación”. En tanto los estudios de Van Meter y Van Horn (1975) prestan una significativa atención a “las relaciones intergubernamentales, como también a la organización, comunicación, métodos, regulación y características de la burocracia”» (pp. 143-145).

En esta misma línea, aparece la noción de los «burócratas de primer piso», analizados por Weatherly y Lipsky (1977), quienes señalan que —en el nuevo escenario— existen obstáculos o complejidades que dificultarían la realización de las políticas públicas,

afectando la implementación precisamente a través de dichos burócratas, quienes desarrollarían su propio «sistema de copiado». El objetivo sería simplificar su propio quehacer, aun si por este objetivo se transforman los objetivos originales de la política pública.

Asimismo, destacan los estudios de Hjern y Hull (1982), los que se consideran:

«como uno de los más finos ejemplos del enfoque bottom-up debido a su rigor metodológico en el estudio desde la teoría organizacional para la observación de la implementación, ya que su proceso metodológico de corte inductivo, considera como primer momento la identificación y conceptualización de la “unidad de análisis, para luego reconstruirla mediante el análisis de los actores que participan, sus objetivos, estrategias y recursos”. El paso final es la evaluación, la que se realiza construyendo una red analítica que permita probar las hipótesis sobre cómo funciona el sistema de la política» (Revuelta, 2007, p. 147).

### **El enfoque de la tercera generación**

Pese a las críticas que esta tercera generación produce respecto de la anterior —cuyo énfasis estuvo en descentrar el análisis de los altos niveles de decisión a los niveles de implementación—, de igual modo mantiene un carácter altamente centrado en las burocracias como objeto de observación. En este sentido, se entiende que el análisis centrado en la burocracia y las organizaciones es monocausal, ya que presta escasa o nula atención al contexto político, económico y legal, sumado al comportamiento ciudadano-individual. La tercera generación de estudios busca combinar elementos de las dos anteriores, de ahí su denominación de enfoques o teorías híbridas: «incorporando elementos de los modelos top-down y bottom-up, además de otros modelos teóricos» (Pülzl y Treib, 2006:95), donde también se sitúan los aportes de Elmore (1985), Sabatier (1986) y Goggin *et al.* (1990).

Para Pülzl y Treib (2006), esta tercera generación de estudios sobre la implementación busca construir puentes para suplir la brecha entre los dos modelos que hasta esos momentos eran hegemónicos; caracterizándose por la búsqueda de dar mayor

cientificidad a este nuevo enfoque, mediante la construcción de hipótesis claras y específicas, su operacionalización y la observación empírica. Del mismo modo, Elmore (1985), quien desde el enfoque *bottom-up* había desarrollado un levantamiento de información «desde abajo», en una segunda etapa busca combinar este modelo con la idea de mapa proyectivo, *forward mapping* o mapeo hacia delante, con el objetivo de observar el resultado de la implementación de la política pública. Por otra parte, Hjern y Hull (1982) señalan que «el principio ordenador de la investigación sobre implementación no son los problemas de la política como son definidos y abordados por el sistema político formal, sino como son definidos y abordados por los actores sociales relevantes, los cuales, desde luego, incluyen a los del sistema político formal» (p. 114).

De la misma forma, también se destacan los estudios desde un enfoque híbrido de Sabatier (1986), los cuales comienzan a establecer una síntesis de los dos enfoques que sería aplicada a lo que él denomina «sociedades industriales modernas», que considera la implementación como un proceso cambiante, proponiendo entonces analizar el proceso completo de la política en donde esta se inserta, utilizando para ellos el instrumento que ha denominado Advocacy Coalition Framework (ACF) o marco de coaliciones de apoyo. Para el ACF la «unidad de análisis» no es una agencia gubernamental, sino un «subsistema de política», que se compone de actores públicos y privados, y de organizaciones que se encuentran preocupadas por asuntos específicos. Dentro de estos enfoques, destacan también las *policy networks* o redes de política. El principal interés del enfoque de redes de política es analizar la manera en que dichas redes influyen en el proceso de la toma de decisiones. No obstante, no tiene como foco el estudio sobre la implementación en sí.

En conclusión, los tres enfoques presentados necesitan —en palabras de Sabatier y Mazmanian (1980)—, una mayor exploración empírica sobre el vínculo entre el comportamiento ciudadano-individual y el contexto político, económico y legal en el que este se desenvuelve, como también una mayor indagación sobre los elementos que estructuran el proceso de implementación de la política pública. Asimismo, se requiere un avance en la identificación de categorías que puedan ser fácilmente «operacionalizadas», superando los defectos de modelos abstractos que utilizan categorías amorfas, entregando hallazgos que pueden ser cuestionados desde un punto de vista metodológico.

## 2. El Gobierno como administrador del Estado

La institucionalidad del Estado es administrada por la organización del Gobierno, la cual es elegida periódicamente por sufragio universal, siendo legitimada y mandatada por los ciudadanos para ejercer la autoridad y dirigir administrativamente las obligaciones propias del Estado, por el período de tiempo que disponga su Constitución política. Asimismo, el Gobierno es el poder ejecutivo dentro de la estructura del Estado, el cual se caracteriza por una distribución vertical del poder, compuesto por un jefe de Gobierno, ministros, subsecretarios, etcétera, y por un aparato burocrático conformado por funcionarios. Unos funcionarios seleccionados por confianza política o por concurso público, sometidos a la regulación de sus funciones administrativas, de diseño, planificación, implementación y evaluación de la política pública ejecutoriada por el Gobierno de turno, a través de la legislación, normas y reglamentos establecido en el marco regulatorio del Estado.

Para Oszlak (2006), el aparato burocrático es fundamental para que los programas del Gobierno puedan plasmarse en la realidad, logrando que sus políticas públicas puedan ser lo suficientemente eficientes y eficaces en el desarrollo del Estado, ya sea en la esfera política, económica o social. De ahí deriva la importancia de su estudio, señalando que:

«Las burocracias públicas son la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del Estado, visto como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales, o como el tejido conjuntivo que mantiene a la sociedad unida. La mayoría de las burocracias modernas se formaron como parte del proceso de construcción estatal que ocurrió en Europa, Estados Unidos y América Latina principalmente durante el siglo XIX, con las excepciones de Inglaterra y Francia, en cuyos casos este proceso ocurrió con anterioridad. A su vez, la formación estatal puede ser entendida como un componente de un proceso más amplio de construcción social, en el cual, gradualmente, otros componentes también se fueron constituyendo: la construcción de la nación (entendida como sentimientos de pertenencia compartidos y ampliamente difundidos dentro de un territorio); la ciudadanía; un sistema de relaciones de producción; el mercado; la estructuración de clases sociales; y la consolidación de un “pacto” de dominación política» (p. 2).

Por su parte, Uballe (1997) indica que con la modernización del Estado, los aparatos burocráticos de América Latina están siendo asentados en una administración pública con

características gerenciales, debido supuestamente a los constantes desafíos que se deben enfrentar en los procesos globalizadores en la esfera política, económica y social. Sin embargo, esta perspectiva no ha podido superar las problemáticas de integración de las sociedades latinoamericanas, esencialmente porque no han tomado en cuenta los aspectos socioculturales y sociopolíticos de los ciudadanos, enfatizando que el modelo administrativo «es algo que definitivamente no ha favorecido ni favorecerá, dado que las propuestas son esencialmente pragmáticas, ya que aquellas se apoyan en los valores de eficiencia y productividad, desconociendo los aspectos socioculturales de la población» (p. 9).

Con lo cual, el autor señala que construir postulados administrativos universales es un equívoco, ya que la administración pública tiene competencias directamente dirigidas a la esfera social mediante el diseño, la planificación e implementación de la política pública, enmarcados en una gestión pública orientada al control y bienestar social como principio integrador y de inclusión de sus ciudadanos con la sociedad y el Estado, debido a que tanto la administración y la gestión pública persiguen, la «governabilidad (orden), desarrollo (progreso) y equidad (la cuestión social) –en otras palabras, los formidables desafíos que afrontan la mayoría de las sociedades subdesarrolladas y muchas de las desarrolladas. Esta presencia continua no es sino la manifestación de una tensión permanente entre sus componentes, observable en sistemas capitalistas incapaces de establecer una fórmula estable que concilie las condiciones de gobernabilidad democrática, crecimiento sostenible y distribución equitativa del ingreso, la riqueza y las oportunidades. Bajo estas circunstancias, la agenda estatal se torna cada vez más compleja y contradictoria, a medida que las cuestiones en ella contenidas se vuelven más difíciles de resolver, dadas las expectativas sociales crecientes y los recursos escasos (Oszlak, 2006, p. 4).

De esta forma, la administración y la gestión pública de los Estados deben ser entendidas como estructuras burocráticas preocupadas por solucionar problemáticas humanas, acciones que se centran en el quehacer de la integración social a través de políticas públicas que concedan el acceso preferencial a los sectores más necesitados y marginados de la sociedad. Por eso, se deben evitar modelos de gestión gerenciales, ya que no representan la realidad política, económica y social de las sociedades latinoamericanas, debido a que el contenido social, público y político del Estado es vaciado para implementar

análisis pragmáticos de una realidad, orientados en criterios resultadistas, en base a categorías instrumentales y abstractas que provocan una distorsión de las «verdaderas necesidades de la ciudadanía».

De este modo, «la administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública. Sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual la última forma parte. Es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en toda su complejidad institucional; esto es, como instrumento común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales» (Hood y Jackson, 1997, p. 51).

Por otro lado, al analizar el aparato burocrático este debe ser entendido como la organización que administra la actividad política, económica y social del Estado, «en donde procede, actúa e interactúa mediante tipos ideales de racionalidad y productividad desde la tecnocracia de los esfuerzos humanos» (Radcliffe Brown, 1990, p. 35). En efecto, al ser analizadas mediante estudios organizacionales —como se realizó en el apartado del capítulo I—, se deben orientar hacia las perspectivas psicológicas y sociológicas debido a que los factores sociohistóricos y socioculturales influyen en los procedimientos administrativos de la política pública, pues «la administración es gobierno, ya se trate de una nación, de una organización mafiosa o de una colectividad de autoayuda» (Hood y Jackson, 1997, p. 56). Por esto:

«la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización. Un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación con las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación con los métodos no mecánicos de fabricación. La precisión, la rapidez, la univocidad, la oficialidad, la continuidad, la discreción, la uniformidad, la rigurosa subordinación, el ahorro de fricciones y de costas objetivas y personales, son infinitamente mayores en una administración severamente burocrática, y especialmente monocrática, servida por funcionarios especializados, que en todas las demás organizaciones de tipo colegial honorífico o auxiliar» (Weber, 2000, p. 730).

Así, la burocracia debe ser considerada como la organización mediadora o de nexo entre el Estado y la sociedad civil-ciudadana, ya que encarna el interés general de la sociedad y los intereses particulares y específicos de los ciudadanos, permitiendo la disminución de los conflictos que traería la confrontación de los diversos intereses en juego, evidenciando un contrato social entre la ciudadanía y el Estado —que es administrado y gestionado por el aparato burocrático— en donde las acciones adoptadas se constituyen desde dos puntos fundamentales, estableciendo:

«(1) que las soluciones a las cuestiones han sido identificadas, lo cual supone una relación causa-efecto entre la utilización de ciertos instrumentos y la obtención de determinados resultados esperados; y (2) que existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones. Por lo tanto, (1) la incorporación de asuntos o problemas sociales que el estado elige o por los cuales el estado es forzado a responsabilizarse, y (2) las posiciones tomadas por los individuos o agencias que asumen la representación del estado, son los principales generadores de organizaciones burocráticas, que son creadas y/o dotadas con recursos para manejar y resolver tales cuestiones» (Oszlak, 2006, p. 5).

Así, el desafío continuo que debe enfrentar el aparato burocrático, situado en los procesos globalizadores en la esfera política, económica y social, se ve enfrentado a problemáticas a nivel de sus estructuras y los comportamientos de sus funcionarios, en donde se generan «determinados bienes y servicios que ya no responden al interés general, evidenciando restricciones tanto en el nivel normativo como en el estructural y el comportamental, no respondiendo a las necesidades particulares» (Arriagada, 2006, p. 24). En este sentido, «las soluciones para muchos teóricos deberían tender a limitar el poder burocrático» (Kelman, 1992), mediante la profundización de los procesos de participación de la ciudadanía, lo cual tendería a controlar la discrecionalidad del aparato burocrático en la toma de decisiones, además de aumentar los marcos normativos para evitar los problemas de clientelismo y corrupción, que presentan tradicionalmente las burocracias de América Latina, recalcando que los análisis organizacionales no pueden reducirse a las directrices de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en el diseño, planificación e implementación de la política pública, basando su diagnóstico en indicadores de productividad.

En otras palabras, los actuales análisis organizacionales desde la perspectiva gerencial, «se guía[n] por una racionalidad económica, además de basarse en la filosofía de la expansión continua. Estas premisas que guían el funcionar de las empresas privadas no pueden ser trasladadas a las de la burocracia Estatal, ya que no pueden definirse ingenuamente como la que encarna el interés general, debiendo guiar los análisis por una lógica pública que le dé legitimidad, en una especificidad sustantiva de la burocracia, para poder entender los procesos internos de la misma, su carácter multifacético y su complejidad en las relaciones con la sociedad global (Pérez, 2011, p. 22).

Se deben destacar las contradicciones políticas y procedimentales que enfrentan los aparatos burocráticos en la actualidad, y especialmente los latinoamericanos, debido a que las políticas macroeconómicas implementadas por los Estados buscan «una estabilización y universalización con los mercados internacionales y los procesos de intercambio para obtener los recursos necesarios para su funcionamiento» (Offe, 1990, p. 14), cuestión que propende a conflictos sociales y luchas políticas, ya que se está en contradicción con su principio fundamental de representar el interés general de la ciudadanía. Sin embargo:

«el Estado necesita mantener la forma mercantilizada de producción para sobrevivir, pero debe ser administrado por una lógica no productiva, ya que no se puede definir en términos de rentabilidad (eficacia, eficiencia), ya que en primera instancia, no podría definirse como en una empresa privada, y si esa fuera su lógica pura, no obtendría la legitimidad que necesita para mantener su poder político» (Pérez, 2011, p. 23).

De esta forma, el Gobierno —en su función de administrar los intereses políticos, económicos y sociales del Estado— se debe sostener en un tipo ideal de aparato burocrático, que se impregne de sus desafíos de unidad y bienestar hacia la sociedad en general y a sus ciudadanos en particular, enmarcados en los incentivos que representa pertenecer a un contexto globalizado, en donde se debe actuar como un Estado-red, ya que compartimos en un escenario de dependencias e interdependencias con otros Estados, debido a que, «el nuevo sistema global que se constituye a partir de redes de intercambio y flujos de comunicación es a la vez extremadamente incluyente y extremadamente excluyente. Incluyente de todo lo que tiene valor según los códigos dominantes en los flujos y excluyente de todo aquello que, según dichos códigos, no tiene valor o deja de tenerlo. En

la medida en que la globalización se ha desarrollado, esencialmente, como instrumento de articulación de mercados capitalistas, la rentabilidad económica (ya sea mediante ganancia o acrecentamiento del valor patrimonial, según los casos) se convierte en el criterio fundamental para la inclusión o exclusión en las redes globales. Se constituye así un sistema extraordinariamente flexible y dinámico, pero sometido a fuertes oscilaciones y a una dinámica competitiva que no admite tregua o error. Las redes globales articulan individuos, segmentos de población, países, regiones, ciudades, o barrios, al tiempo que excluyen otros tantos individuos, grupos sociales o territorios. Todos los países y territorios están atravesados por dicha lógica dual, de forma que se crean redes transnacionales de componentes dinámicos de la globalización, al tiempo que se segregan y excluyen segmentos sociales y territorios al interior de cada país, región o ciudad» (Castells, 2003, p. 9).

En concordancia a la realidad antes descrita, los Gobiernos en general y los latinoamericanos en particular, deben hacer esfuerzos por mantener sus propias identidades culturales para conformar el sentido de pertenencia a una realidad social, en donde se vive y desarrolla el destino de cada sujeto, mediante manifestaciones socioculturales y sociopolíticas, las cuales fomentan la construcción o reconstrucción de una sociedad más justa e igualitaria, con el objetivo de evitar las tensiones entre las subjetividades de los ciudadanos y las estructuras normativas de los procesos de globalización. Por esto, el desafío fundamental que deben enfrentar los Estados, Gobiernos y aparatos burocráticos, de América Latina en específico, es el reforzamiento de sus principios identitarios — enmarcados en políticas públicas de autodefinición política, económica, social y cultural— que eviten una pluralidad de identidades que puedan ocasionar conflictos sociales; conflictos emanados de la exclusión social, la desigualdad de acceso a las oportunidades y al desarrollo, originando un descentramiento de los valores y principios que unen al Estado con la sociedad civil-ciudadana. En otras palabras:

«el Estado-Nación, en casi todo el planeta, está buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales, al tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión. En algunos casos, esta descentralización va de par con el reconocimiento de fuertes identidades nacionales, regionales y locales,

intentando así hacer compatible el principio de ciudadanía política y la afirmación de la identidad cultural» (Castells, 2003, p. 14).

En síntesis, el diseño, la planificación e implementación de las políticas públicas de los Estados deben estar orientadas al equilibrio del desarrollo económico y a la integración sociocompetitiva de sus ciudadanos a un mundo globalizado, en relación con el robustecimiento de los principios identitarios, basados en valores sociopolíticos y socioculturales, que puedan permitir el surgimiento de nuevos actores políticos y espacios de representación, en donde sean escuchadas las demandas ciudadanas tendientes a la justicia e igualdad social en el contexto de las interrelaciones sociales del mundo globalizado, con el objetivo de alcanzar una autonomía política que asiente la soberanía de los Estados en contraposición a los mecanismos de dominación sociopolítica, socioeconómica y sociocultural, característicos en el actual proceso de globalización. «Solo entonces la globalización será sostenible» (Castells, 2003, p. 27).

### **3. La gestión pública como un elemento esencial en la modernización del Estado**

La gestión pública está interrelacionada con la administración pública del Estado, interviniendo en el diseño, planificación, implementación y evaluación de la política pública a través de procedimientos que permiten la toma de decisiones de los Gobiernos respecto de su labor de administrar el Estado —enmarcado en el cumplimiento de los compromisos y acuerdos fijados—, con el propósito de satisfacer integralmente las demandas de la ciudadanía dentro de las funciones y obligaciones indicadas en la Constitución Política de este.

De este modo, su función principal es contribuir a la profundización de los mecanismos de adaptación, participación y democratización de la institucionalidad estatal, garantizando la eficiencia y eficacia de la política pública respecto de los desafíos que enfrenta en el ámbito nacional e internacional, reforzando las bases políticas e institucionales de la gobernabilidad en concordancia con las expectativas de desarrollo, equidad, igualdad y justicia social de la sociedad civil-ciudadanía en sus mecanismos de integración a una sociedad globalizada.

Esto es especialmente relevante cuando existe un riesgo de desarticulación de los sistemas sociales colectivos que aportan protección a las personas, lo que potencialmente implicaría un aumento de la inseguridad social (Castel, 2015).

En este escenario, entonces, la gestión pública —ese plan de acción o estrategia organizacional estatal que predispone los recursos en función de los requerimientos del ambiente (Vargas-Hernández, 2016)— debe garantizar el funcionamiento de la institucionalidad estatal, otorgando transparencia, equidad y disciplina administrativa, velando por satisfacer las necesidades de los ciudadanos y las demandas de la sociedad en general, facilitando su inclusión e integración a los procesos modernizadores de la globalización.

Según Araya (2002), la gestión pública se encarga de un espectro amplio que se pueden resumir en:

- «1- Del orden público, seguridad ciudadana, justicia, relaciones exteriores, defensa nacional, y recaudación de tributos.
- 2- El funcionamiento eficaz de las instituciones políticas en un mundo globalizado.
- 3- Del crecimiento y el desarrollo de la actividad productiva del sector privado, ya sea en los mercados internos como internacionales.
- 4- La elaboración e implementación de políticas públicas de inversión y de prestación de servicios sociales, que permitan integrar a la sociedad civil-ciudadana a los desafíos que imponen los procesos de globalización.
- 5- Las tareas a cargo de la elaboración e implementación de políticas y programas en áreas en que se expresa la decisión política» (p.12).

En síntesis, la gestión pública debe procurar que la institucionalidad estatal actúe en forma eficiente y eficazmente en los diferentes ámbitos de la sociedad, permitiendo las oportunidades de desarrollo e integración a una sociedad mundial interconectada y globalizada. Este ejercicio se ve influenciado por el contexto de incertidumbre respecto de la capacidad estatal para dar cuenta del interés público, por lo que demanda al Estado la disponibilidad de herramientas analíticas para reconocer las necesidades públicas a partir de elementos particulares (Vargas-Hernández, 2016).

En este sentido, Osborne y Gaebler (2002) sostienen que, ante una sociedad globalizada, se debe incrementar la eficiencia de los Gobiernos, y para esto se deben reinventar, de forma que permitan «pasar de un tipo de un gobierno de tipo burocrático a

otro de carácter empresarial, basado en la capacidad de aprender con rapidez nuevas formas de acción y de ofrecer servicios a la gente de manera innovadora y eficaz» (p. 19).

Con lo cual, se hacen necesarias instituciones estatales flexibles y adaptables a los constantes cambios que se están produciendo de los procesos de modernización y globalización en la sociedad mundial, que sean capaces de comprometerse ante sus clientes (sociedad civil-ciudadana), ofreciendo bienes y servicios no estandarizados y de gran calidad, en donde puedan gobernar más por la persuasión y los incentivos que por rígidas legislaciones que impiden que los funcionarios de los aparatos burocráticos puedan establecer sentimientos de significado de la actividad que realizan, en donde siempre se sientan incentivados al desafío y al resultado de satisfacer eficientemente las demandas de sus clientes. En otras palabras, implementar un gobierno empresarial, entendido como el «empresario es la persona con la capacidad de cambiar o trasladar recursos desde zonas de baja productividad, a áreas de mayor productividad y rendimiento» (p. 20). Los autores indican que, al implementar la perspectiva empresarial a la administración y la gestión estatal, esta podría aumentar significativamente su productividad en relación con la satisfacción de los ciudadanos beneficiados por la política pública, pudiendo actuar con rapidez y flexibilidad en pos de satisfacer sus demandas, ya que «cuando hablamos de empresarios públicos, nos referimos precisamente a la gente que actúa de esta manera. Cuando hablamos de modelo empresarial, aludimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta manera, que usan constantemente sus recursos según nuevas maneras para mejorar su eficacia y sus resultados concretos» (p. 43).

De este modo, Osborne y Gaebler (2002) plantean que el gobierno empresarial está basado en diez principios fundamentales, los cuales al implementarse eficientemente y adecuadamente, harían posible una reinención de éste, ya que tendrían la flexibilidad y la agilidad de respuesta para su transformación; esto dependiendo de los contextos políticos, económicos y sociales que se presentan, medidas que se muestran como postulados de la denominada «Nueva Gestión Pública», basada en una administración del Estado desde una perspectiva gerencial.

### **3.1 Tipos de Gobiernos como formas de una nueva gestión pública**

La Nueva Gestión Pública «propone el manejo de la cultura organizacional y valores como una herramienta de gerencia de la misma forma que otros recursos de las organizaciones son administrados. Este argumento se ha generalizado y ha sido aceptado por las organizaciones públicas en todos los niveles de gobierno. En este marco de referencia se enfatizan los valores principales de la nueva cultura de las organizaciones públicas con el aprendizaje continuo, el outsourcing, la experimentación, la adaptabilidad, absorción de la incertidumbre, innovación, el benchmarking, el enfoque en las necesidades del cliente, emprendedurismo, toma de riesgos, etcétera» (Vargas-Hernández, 2016, p. 32).

#### **Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar**

Este principio se basa en transformar un Gobierno tradicional de proveedor directo de servicios a uno catalizador, entregando la posibilidad cierta de ser un promotor, coordinador, activador y armonizador de las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y de otras organizaciones sin fines de lucro para la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad, debiendo para esto dirigir lo que son las decisiones y los encargados de formular la política pública, ya que «la tarea del gobierno consiste en llevar el timón de la nave, no en remar. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando» (p. 55).

Asimismo, los autores sostienen que el concepto de catalizador se hace en referencia a poder diagnosticar con eficiencia los nuevos contextos que se presentan a fin de poder modificar la administración y gestión del Gobierno para una eficaz adaptación a las contingencias existentes. Cabe recalcar que Osborne y Gaebler (2002) hacen la aclaración de que catalizador no debe ser confundido o relacionado con privatización, debido a que:

«la privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. Pero no se puede hacer lo mismo con la gestión de gobierno. Podemos privatizar funciones aisladas de conducción, pero no el proceso entero de la gestión de gobierno. Si lo hiciéramos, no dispondríamos de mecanismo adecuado para tomar

decisiones colectivas, ni modo de establecer las reglas del mercado, ni medio para imponer reglas de comportamiento. Perderíamos todo el sentido de equidad y de altruismo; los servicios que no pueden originar beneficios, ya se trate de alojamiento para los que carecen de vivienda, ya de asistencia sanitaria a los pobres, a duras penas existirían. Las organizaciones del tercer sector jamás podrían sostener todo el peso de sí mismas» (p. 82).

### **Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que servir directamente**

Este principio se sustenta en fortalecer las comunidades y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones para responder con mayor eficiencia a sus demandas, ya que la ineficiencia demostrada por los Gobiernos contemporáneos «no reside tanto en las personas (funcionarios públicos) que trabajan en sus agencias; el verdadero mal se encuentra en los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que los atrapan e inhiben su capacidad creativa» (Osborne y Gaebler, 2002, p. 43). Por esto, enfatizan que los programas y planes de la política pública deben ser participativos para que la implementación sea más acorde a las necesidades de sus beneficiarios.

Basándose en lo anterior, los autores sostienen que un gobierno empresarial fundado en este principio fortalece la democracia participativa.

### **Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios**

Este principio se basa en criterios de competencia en la implementación y prestación de servicios de la política pública, ya que elimina el monopolio estatal en tales prestaciones, liberando las fuerzas de mercado, estructurando una competencia entre el sector público y privado para brindar un mejor servicio, pues «obliga a los monopolios públicos a responder a las necesidades de los consumidores; los proveedores se ven obligados a mantener bajos sus costos y a responder rápidamente a los cambios en la demanda; estimula y premia la innovación; eleva la moral y el orgullo en los empleados públicos; fomenta la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública, pero más importante aún: crea un sentido de mejor aprovechamiento de los presupuestos públicos» (Osborne y Gaebler, 2002, p. 127).

De esta forma, los autores consideran que la competencia no solucionaría todos los problemas, pero sí permitiría flexibilizar la implementación de las políticas públicas de la

rígida estructura burocrática, que por lo general son ineficientes e ineficaces para adaptarse a los nuevos desafíos del mundo globalizado.

### **Gobierno inspirado en objetivos: la transformación de las organizaciones regidas por reglas**

Este principio propone que los gobiernos deben actuar en base a objetivos, ignorando las normas, reglamentos y regularizaciones que hacen ineficaz su intervención en la problemáticas ciudadanas, ya que «todas las reglas se han establecido con las mejores intenciones, pero sus efectos acumulativos son paralizantes» (Osborne y Gaebler, 2002, p. 170). Por eso, es necesario un espíritu empresarial, minimizando los factores que paralizan las decisiones y la implementación de la política pública, debiendo centrar los esfuerzos en los objetivos, ya que «la claridad de los objetivos y de la misión constituyen el capital más valioso de una organización gubernamental (p. 194).

### **Gobierno dirigido a resultados: financiar el producto, no los datos**

Este principio sugiere que los funcionarios burocráticos deben cambiar sus prioridades, las cuales deben centrarse en los insumos y procesos de medición del rendimiento, ya que equivocadamente el aparato burocrático comienza evaluando el desempeño más que la eficiencia y eficacia de la política pública, debido a que deben cumplir con los reglamentos establecidos en su funcionamiento, con lo cual redundo que no se centren en medir los resultados, ya que «si no se miden los resultados no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se lo puede recompensar, si no se puede recompensar el éxito, probablemente se recompense el fracaso; si no se puede reconocer el éxito, no se puede aprender de él; si no se puede reconocer el fracaso, no se lo puede corregir» (Osborne y Gaebler, 2002, p. 236).

Para los autores, es esencial medir los resultados, ya que proporciona un indicador que permite medir la efectividad del aparato burocrático y del Gobierno, en su rol de facilitar soluciones a las demandas exigidas por la ciudadanía.

## **Gobierno inspirado en el cliente: satisfacer las necesidades del cliente, no las de la burocracia**

Este principio sostiene que su objetivo es servir a los ciudadanos, basándose en la obtención de la mejor calidad de la prestación de la política pública.

Osborne y Gaebler (2002) proponen que el ciudadano debe ser tratado como un cliente, ya que se busca satisfacer su demanda o necesidad, haciéndose responsables de la calidad del producto que ofrecen, con lo cual estimulan la competencia entre los demás oferentes y se despolitiza la toma de decisiones, ya que el cliente/ciudadano tendría más oportunidades de elección de su proveedor de servicio, contribuyendo así al desarrollo de oportunidades de estos, pues podrían reemplazar al proveedor de la política pública si este no cumple en conformidad con la calidad y efectividad del producto, lo cual proporcionaría datos que darían a conocer el nivel de satisfacción e insatisfacción de sus clientes/ciudadanos respecto de los servicios que reciben.

## **Gobierno de corte empresarial: ganar en lugar de gastar**

Este principio sostiene que las políticas públicas deben ser pensadas como inversión, y que sus administradores deben pensarse como inversores para evitar los costos excesivos en la implementación. De acuerdo a Osborne y Gaebler (2002), el problema se centra en que los Gobiernos no calculan los costos de la inversión de la política pública, afirmando que, según los antecedentes recopilados, «siempre sobrepasa el 30% de lo estipulado» (p. 54), con lo cual se produce un gasto excesivo que va en contra de la rentabilidad de esa política, generando como consecuencia resultados deficientes desde el punto de vista económico y en el impacto social que esta política pública produce.

Es así, entonces, que los administradores de la política pública deben pensar desde una perspectiva empresarial, en donde ellos son los empresarios que desean invertir para obtener una rentabilidad, con lo cual se producirían incentivos para mejorar la eficiencia de la política pública, permitiendo estrategias de ahorro y ganancias compartidas; capital de innovación; fondos empresariales y centros de utilidad, entre otros. Sin embargo, los

mismos autores sostienen que los Gobiernos no puede funcionar como una empresa, ya que:

«los diez principios que sirven de base a nuestro modelo, son propios de cualquier institución exitosa en el mundo de hoy, ya sea en el sector público, ya en el privado, ya en el de las actividades sin fines de lucro. Y hemos aprendido muchísimo de teóricos de la administración de empresa. Pero, respecto del gobierno la teoría de la empresa no es suficiente. Habrá muy pocos norteamericanos que realmente deseen que el gobierno actúe como una empresa, tomando decisiones rápidas a puerta cerrada y con vistas al beneficio privado. Si así lo hiciera, la democracia resultaría la primera perjudicada. Pero, la mayor parte de los norteamericanos sí desearían que el gobierno fuera menos burocrático. Entre conducta burocrática y conducta empresarial hay un amplio abanico de grados intermedios, y el gobierno seguramente puede cambiar su posición a este respecto» (p. 51).

A pesar de las trabas, se debe pensar que la política pública es una inversión que puede dar utilidades en la esfera social, logrando superar las condiciones de desigualdad y pobreza entre sus ciudadanos.

### **Gobierno previsor: más vale prevenir que curar**

Este principio sostiene que se deben desarrollar estrategias de intervención que permitan anticiparse a los potenciales problemas y tomar las decisiones necesarias, logrando prevenirlos antes de que surjan, lo que beneficiaría el ahorro y los gastos innecesarios, permitiendo evitar ofrecer servicios en forma desarticulada e incremental.

### **Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo**

Este principio apunta a entregar más atribuciones en la toma de decisiones a los funcionarios de menor rango o poder dentro del aparato burocrático; con esto se lograrían acercar las decisiones a los clientes/ciudadanos y evitar la excesiva jerarquización en la toma de decisiones, fomentando la participación ciudadana así como el trabajo en equipo, con lo cual se entregaría información más centrada en la realidad.

## **Gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado**

Este principio propone la idea que los Gobiernos, para que puedan conseguir resultados satisfactorios, deben utilizar los postulados de los mercados con el objetivo de mejorar las propuestas de la política pública, ya que evitan «que sus decisiones respondan a móviles políticos; evitan que los proyectos sean impulsados por votantes, en lugar de consumidores; evitan que políticos impulsen proyectos que solo sirven a asegurar sus intereses partidistas; evitan que los servicios que ofrecen tiendan a fomentar sistemas fragmentados de reparto de beneficios para mejorar los servicios públicos» (p. 383).

De lo antes descrito por Osborne y Gaebler (2002), sería adecuado situarlo en el paradigma de la Modernización de la Gestión Pública, ya que se entiende como «la inscripción de nuevos enfoques de índole empresarial, tales como Reingeniería, Benchmarking, Outsourcing, cuya finalidad fue superar la administración burocrática que caracterizaba a los países menos desarrollados» (Orellana, 2003, p. 15), con lo cual la modernización de la Gestión Pública ha tenido por objetivo «elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en su gestión y en sus resultados al conjunto de los actores que intervienen en la generación de los respectivos servicios, orientados a satisfacer los requerimientos de la sociedad» (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1996, p. 3).

De este modo, la Nueva Gestión Pública ha adoptado desde sus inicios el enfoque del Nuevo Gerencialismo o New Public Management, basado en una transformación que va desde el paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial, incorporando las exitosas recetas empleadas en los mercados internacionales para aumentar la capacidad de gestión del Estado, en tanto incrementar la gobernabilidad democrática de los sistemas políticos y la gobernanza de los aparatos burocráticos; aspectos que han repercutido en la cultura organizacional de la administración pública en tanto procedimientos, acciones, hábitos, etcétera, sobre el cómo hacer las cosas dentro de la burocracia estatal:

«incorporando herramientas innovadoras y prestaciones con altos estándares de calidad y con una mejor atención hacia los usuarios. Asimismo, este cambio cultural debía contemplar a los funcionarios públicos, de tal modo

que se impulsaran políticas de recursos humanos, centradas en premiar el buen desempeño, fomentar la capacitación y el perfeccionamiento profesional» (Arraigada, 1995, p. 52).

Ahora bien, los desafíos que presenta esta denominada Nueva Gestión Pública se basan en cinco elementos fundamentales, «(1) Interacción con los usuarios; (2) Relación con los funcionarios públicos; (3) Gestión orientada a resultados; (4) Uso eficaz y eficiente de los recursos; y (5) Fortalecimiento de la ética pública» (Orellana, 2002, p. 131), aspectos que son definidos por Doña (2006, pp. 11-12) de la siguiente forma:

**«1- Usuario:** Crear una cultura de ciudadanos y no de súbditos. Desde esta perspectiva, las instituciones públicas implementaron técnicas y modalidades para obtener una retroalimentación sistemática entre la organización y las demandas, necesidades y el nivel de satisfacción de los usuarios. Actualmente las personas tienden a considerarse como “ciudadanos, es decir, como titulares de ciertos derechos y como personas que pueden y deben exigir una relación con los agentes públicos mucho más simétrica, donde las personas juegan un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico” (Flisflisch, A.; 1995: 32).

**2-Funcionario Público:** Es importante señalar que la necesidad de modernizar el aparato estatal debió incluir una reivindicación de un sector público más atento y sensible a los intereses y necesidades de los usuarios. Por ello, resultaría de vital importancia desarrollar “una carrera que premie el mejor desempeño, que estimule la capacitación y el perfeccionamiento profesional” (Arraigada, G.; 1995: 52).

**3- La Gestión Orientada a Resultados:** La Modernización de la Gestión Pública planteó diversas tareas concretas, siendo una de ellas la que dice relación con modificar procedimientos burocráticos ineficaces y “arcaicos”. El estilo de gestión vigente a ese entonces se caracterizaba por centrarse exclusivamente en seguir los procesos y dar cumplimiento a las normas y a la legalidad correspondiente, creando controles que no cumplían con su efectividad. Por esto, el nuevo estilo de gestión debía colocar especial atención a los resultados, observando especialmente los recursos involucrados (Aninat, E.; 1995: 52).

**4- El Uso Eficaz y Eficiente de los Recursos:** Se supuso una mejor utilización de los recursos y una tendencia hacia la optimización entre los recursos humanos y financieros y los productos esperados (MINSEGPRES; 1997: 139).

**5- Fortalecimiento de la Ética Pública:** Se asoció al bien común y su consolidación constituyó una cuestión de Estado, al considerar la probidad y la transparencia como condicionantes del quehacer nacional (MINSEGPRES; 1997: 143).»

De este modo, la Nueva Gestión Pública aplicada en los Estados de América Latina y en particular en el caso de Chile, se han desarrollado bajo los principios ideales del Gobierno Abierto, constituido principalmente por el «derecho a acceso público a información gubernamental previamente no revelada», es decir es fundado en los principios de una sociedad abierta, con altos estándares de transparencia en la administración y gestión pública, en donde cada ciudadano tiene el derecho a saber qué está haciendo el Gobierno para solucionar sus problemas y dar respuesta a sus necesidades.

Sin perjuicio de lo anterior, al definir Gobierno Abierto, nos enfrentamos a un concepto que presenta un gran desafío en su internalización e implementación en la sociedad, ya que responde a una categoría instrumental que difícilmente pueda ser «operacionalizado» en la realidad actual, debido a las impresiones del cómo conseguir un equilibrio entre la esfera de lo público-social y la esfera de lo privado-empresarial, interrogante que no tiene una respuesta definida. En otras palabras:

«cualquiera sea la forma en que describamos Gobierno Abierto, seguro haremos referencia a un estado de situación al que se aspira, a una filosofía de gestión de lo público todavía no adoptada en ninguna parte. En tal sentido, el concepto de Gobierno Abierto sería equiparable a categorías analíticas de similar carácter ideal o normativo, como las de “interés general”, “bien común”, “felicidad pública” o “buen vivir”. Es decir, se referiría a un estado de cosas que ninguna sociedad ha conseguido institucionalizar pero, difícilmente, alguien podría considerar indeseable aún si fuera inalcanzable. Sin llegar a adquirir el carácter de utopía, los principios del Gobierno Abierto marcarían el rumbo de un proceso en el que la marcha promete ser inevitablemente lenta y gradual, y en el que la meta difícilmente pueda ser alcanzada plenamente» (Oszlak, 2016, p. 7).

### **3.2 Implementación de la política pública. Un enfoque desde el Gobierno para los ciudadanos**

Al precisar los desafíos que deben enfrentar los Estados para adaptarse a las condiciones subjetivas y objetivas que exige una sociedad globalizada, se debe precisar que tal desafío debe centrarse en las posibilidades de desarrollo e integración social de sus ciudadanos, en donde su gestión y administración pública deben ser orientadas a brindar una oferta de políticas públicas innovadoras que estén de acuerdo a los estándares de competitividad que

exigen los mercados internacionales. Por eso, se hace necesaria la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, ya que tal acción puede dotar de mayor eficiencia, eficacia y efectividad a la política pública, la cual pretende, como fin ideal, entregar posibilidades de igualdad y justicia social a sus ciudadanos.

De este modo, se propone desde concepto de «buen Gobierno» describir teóricamente la importancia que los funcionarios del aparato burocrático estén en contacto con los problemas de la sociedad civil (burócratas a nivel de calle o *street-level bureaucracy*), ya que permiten incentivar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de una política pública. Para esto se propone un análisis en la fase de implementación de la política pública desde el enfoque *bottom-up*, enmarcados los postulados de la «Nueva Gerencia Pública o New Public Management» para la integración social de sus ciudadanos a los procesos de globalización de la sociedad.

De esta forma, se debe entender como buen Gobierno la capacidad de gobernanza de un gobierno para mantener y administrar el poder político, garantizando el desarrollo económico y social del Estado, en base a los fundamentos democráticos que dota a la sociedad civil de participación política, respetando sus derechos humanos y sociales, en su misión de gestionar y administrar políticas públicas que beneficien a los diferentes sectores o grupos de interés (Minogue, 2000; ODA, 1993; PNUD, 1995; Banco Mundial 1994). Asimismo, se constituye desde (1) una legislación que fija normas de convivencia entre sus ciudadanos, (2) responsabilidad ética y moral de sus funcionarios públicos en su accionar (*accountability*), (3) acceso a la información pública, y (4) transparencia.

En síntesis, el buen gobierno se fundamenta en «un modelo de gestión centrado en la transparencia de sus procedimientos y en una administración eficiente, que proporcionan dispositivos de bienestar social a sus ciudadanos» (Minogue, 2000).

### **Definición de política pública**

El concepto de política pública se relaciona con la función del Estado para intervenir en las realidades políticas, económicas, sociales y culturales de sus ciudadanos, con la intención de mejorarlas para alcanzar estándares de bienestar óptimos que permitan maximizar las

posibilidades de integración y desarrollo en todos los ámbitos de la vida; accionar que materializa la interacción entre Estado y sociedad.

En este sentido, Aguilar (2009) define una política pública, como:

«a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad» (p.14).

Tal definición, establece que la política pública no es una decisión aislada o coyuntural, ya que se enmarca en un sistema racional de decisiones, basada en la intencionalidad de intervenir mediante la interlocución Gobierno-sociedad como espacio de definición del problema público, para luego dar «cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado» (Lahera, 2002, p. 16), con el objetivo de superar la problemática que se enfrenta.

En otras palabras, una política pública es:

«el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. [Corresponde por lo tanto], a los actos y a los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema en un sector relevante de su competencia y se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico» (Meny y Thoenig, 1992, pp. 89-90).

Por lo tanto, «las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Mecanismo que opera en un plano más o menos autónomo respecto de las lógicas mercantiles, familiares y comunitarias. Las políticas, en consecuencia, implican opciones de fondo

enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Trasladan, de forma más o menos explícita, concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, serán también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional» (Subirats y Gomá 1998, p. 14).

Ahora bien, a las definiciones antes señaladas se debe agregar la siguiente:

- «1- Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisional, dado por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
- 2- Los casos de inacción, la política pública puede consistir también en lo que no se está haciendo nada al respecto.
- 3- Para ser considerada como política pública tiene que haber sido generada en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales» (Aguilar, 2009, p. 22).

### **Tipos de política pública**

Según Aguilar (2009), se pueden clasificar en tres tipos:

**1- Políticas sustantivas y procedimentales:** Las políticas sustantivas son las referidas a las acciones sustantivas que realizará el Gobierno para garantizar el bien común entre sus ciudadanos (construcción de colegios, autopistas, subsidios de desempleo, créditos, etcétera). Las políticas procedimentales son las acciones que realizará el Gobierno enmarcado en procedimientos legales y técnicos, ya sea para sancionar o beneficiar a los ciudadanos (multas por faltas a la legislación ambiental; franquicias tributarias; incentivos de inversión, etcétera).

**2- Políticas distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas:** «Las políticas pueden ser clasificadas en función de su efecto sobre la sociedad y de las relaciones entre los actores involucrados en su formación» (p. 23). Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población (individuos, grupos, empresas, etcétera). Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos (código del trabajo, leyes del tránsito, etcétera). Las políticas autorregulatorias consisten en limitar o controlar el poder algún sector o grupo perteneciente a la institucionalidad del Estado (presidente, ministros, jueces, etcétera). Las políticas redistributivas son los esfuerzos del Gobierno por distribuir la riqueza entre los sectores o grupos más necesitados (reforma tributaria).

**3- Políticas materiales y simbólicas:** Las políticas materiales proporcionan beneficios a un sector o grupo determinado (becas, subsidios hipotecarios, etcétera). Las políticas simbólicas son las relacionadas con la convivencia entre los ciudadanos (campañas contra el racismo, violencia intrafamiliar, etcétera).

### **Implementación de la política pública desde el enfoque *bottom-up***

Al realizar un breve análisis de la acción e importancia de los burócratas a nivel de calle o la *street-level bureaucracy* (Lipsky, 1980) en el proceso de implementación de la política pública, se debe hacer referencia a servidores públicos que, por lo general, son considerados de menor rango dentro de la institucionalidad estatal, los cuales interactúan diariamente con los ciudadanos, distribuyendo beneficios y sanciones con altos grados de discrecionalidad, influyendo directamente en las oportunidades y el bienestar de beneficiarios de la política pública; «apropiadamente se puede decir que son burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los policy makers en sus respectivas áreas de trabajo» (Lipsky, 1977:86), ya que desde sus funciones, transforman los procedimientos, modifican objetivos y determinan prioridades para hacer —según su criterio— más eficaces y eficientes los programas de prestación de servicios y beneficios diseñados por los Gobiernos.

En este sentido, la importancia, acción e influencia de la figura de los *street-level bureaucrats*, se puede analizar dentro de la controversia entre los partidarios de la implementación de una política pública desde un enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo, en adelante) y el de *bottom-up* (de abajo hacia arriba, en adelante), enmarcada en el ámbito de la investigación de las ciencias políticas, la política pública y administrativa, durante la década de los 70 y 80.

Pressman & Wildavsky (1973) y Sabatier & Mazmanian (1979), partidarios del enfoque *top-down*, plantean que el éxito de la política pública debe basarse en un marco instituido, analizando e identificando los factores y procedimientos que otorguen garantías de una implementación exitosa. Para esto, se requiere comunicación efectiva en la verticalidad de las órdenes y recursos económicos y técnicos, para organizar unitariamente la implementación de la política pública, con mandos definidos y respetados, en donde el personal hace lo que se le pide, las normas se respetan y los objetivos se ejecutan, reduciendo así la acción discrecional de algunos de los miembros del equipo, como puede ser el caso de los burócrata de ventanilla, pasillo, administración, fiscalización, etcétera — los cuales deben regirse por los reglamentos establecidos de antemano por los diseñadores de la política pública—. Es decir, el estructurado proceso de implementación se basa en seguir la teoría causal que fundamenta la política, apoyados esencialmente en la reducida discrecionalidad de los implementadores para cumplir los objetivos trazados desde respectivas agencias gubernamentales.

Por otro lado, la figura de la *street-level bureaucrat* desde el enfoque *bottom-up* se presenta como un eslabón determinante en la fase de formulación e implementación de la política pública, el cual otorga un conocimiento contextualizado, permitiendo desarrollar un conjunto de actividades destinadas a la solución de problemas y necesidades de una comunidad determinada, propiciando instancias que reducen las complejidades del «juego de poder», complejidades que se multiplican sustancialmente en la fase de implementación (Lindblom, 1980):

«ya que se comienza con el reconocimiento de las redes de actores que intervienen en la implementación de la política pública, conociendo sus capacidades, estrategias, contactos, interacciones, etcétera, con lo cual se reconstruye la red, para luego, devolverse hacia arriba con la identificación de todos los actores involucrados, dando una importancia primordial a las

estructuras locales de implementación, para que la política pública sea más eficiente y eficaz» (Hjern, citado en Sabatier, 1986, p. 15).

Cabe destacar, entonces, que el enfoque *bottom-up* considera necesario —desde la fase de la formulación de la política pública— conocer la realidad en terreno y construir canales de comunicación constantes entre los prestadores del servicio y los beneficiarios, permitiendo anticipar y evitar los factores que interfieran en la fase de implementación.

En este sentido, Lindblom (1980; 1991; 1992), en sus estudios sobre la influencia del juego de poder en las fases de formulación e implementación de la política pública en la sociedad estadounidense, concluyó que tal influencia debe ser enfrentada por un equipo de implementadores en terreno que logre construir canales de comunicación constantes con la comunidad, con el objetivo de aumentar la participación de los beneficiarios, superar las desigualdades y neutralizar los juegos de poder, otorgando soluciones más eficientes y eficaces a las necesidades y problemas existentes.

En otras palabras, Lindblom (1992) hace referencia a que el enfoque *bottom-up* es la vía que permite superar los obstáculos, sobre todo en los aspectos de las especificaciones, directrices de aplicación, incentivos, competencias y recursos que deberán estar contenidos en la formulación de la política pública. Estos antecedentes son recogidos por los *street-level bureaucrats*, y proporcionan conocimientos e información adicional que contribuyen a una contextualización de los diseños de intervención en concordancia con las necesidades y problemas que afectan a una comunidad determinada.

De nuevo según Lindblom (1980, p. 86), los principales factores que obstaculizan los óptimos procesos de formulación e implementación de una política pública, y los cuales pueden ser superados por la acción de los *street-level bureaucrats*, son:

**1- Políticas mal especificadas:** La utilización de un lenguaje ambiguo y no estandarizado genera confusiones y desviaciones en la fase de implementación de la política.

**2- Criterios de aplicación en conflicto:** Se formulan demasiados objetivos que cumplir, propiciando el descuido de alguno de ellos, obstaculizando la normal ejecución de la política.

**3- Directivas en conflicto:** La existencia de diversas jefaturas para los múltiples objetivos, en la cual los implementadores de la política pública deben responder por las acciones realizadas en el cumplimiento de dichos objetivos.

**4- Falta de incentivos:** Falta de instancias de reconocimiento dentro de la organización gubernamental y la insatisfacción con los salarios percibidos, ocasionan una desmotivación y desempeños parciales por parte de los implementadores de la política pública (Krullee, 1955; Lazear, 2003).

**5- Competencias limitadas:** La falta de competencias técnicas por parte de los implementadores y administradores de la política pública ocasionan dificultades en la fase de implementación y ejecución de la política (Simon & March, 1958).

**6- Recursos inadecuados:** La ausencia de autoridad y fiscalización, además de insuficientes recursos financieros y cognitivos, perjudican directamente la implementación y la ejecución de la política pública.

Por otro lado, la influencia de los *street-level bureaucrats* en la fase de implementación de una política pública, es abarcada en el estudio de Maynard & Craig (2003) realizado en las ciudades de Kansas y Arizona, el cual reveló que la importancia del burócrata a nivel de calle radica «realmente en su discrecionalidad de la política en lugar de simplemente poner en práctica las decisiones de los funcionarios electos» (p. 124) y, a su vez, «las creencias de los burócratas acerca de las personas con las que interactúan continuamente rozan las políticas y las normas» (p. 198), con lo cual, sus prejuicios, intenciones, motivaciones, sensaciones y opiniones, influyen directamente en la eficiencia y la eficacia de la política pública.

Del mismo modo, el estudio de Mackey (2007), realizado en la oficina de enfermería de la Universidad de Arkansas, confirmó que la discrecionalidad con la que actúan los *street-level bureaucrats*, permite hacer cambios profundos en la etapa de implementación de la política pública, en donde sus valores, sentimientos y opiniones pueden ser más influyentes que la voluntad de los políticos y los diseñadores, ya que su contacto permanente con los ciudadanos les permite dar cuenta de las falencias de la política, pudiendo redireccionarla para lograr mayores grados de eficiencia y eficacia.

También en este sentido, los estudios realizados por Hjern & Hull (1982) en cuatro ciudades de Suecia, cuyo objetivo fue establecer la influencia de la participación ciudadana en los diseños de las políticas públicas de salud y educación, se pudo concluir que «la acción de los *street-level bureaucrats*, fue esencial organizar y canalizar la información recibida, permitiendo estructurar la primera Constitución Política escrita de ese país, denominada “VIVA”, la cual reflejaba las opiniones, esperanzas y deseos de los ciudadanos, en garantizar los derechos de igualdad, desarrollo y acceso a los servicios de salud y educación para todos, evidenciando una consistencia práctica entre los objetivos y el impacto de la política pública» (pp. 105-116).

Desde este punto, el enfoque *bottom-up* se presenta como una alternativa participativa y comunitaria, la cual permite conocer los problemas y necesidades reales de los beneficiarios, evitando la posibilidad que el diseño de la política pública se construya desde una perspectiva descontextualizada, fragmentada e ideologizada, lo que Elmore (1983) denomina «la noble mentira de la ciencia administrativa».

Por su lado, Meny & Thoenig (1992), en referencia a la importancia del *street-level bureaucrat* en este proceso, afirman «que determinan el punto de contacto más inmediato entre el problema y la política, en un mundo donde ni los políticos ni los decisores resuelven los problemas, sino las personas más próximas al comportamiento o la situación que se pretende resolver» (p. 167), por lo que se constituyen en los actores clave para recoger el sentir de los ciudadanos.

En otras palabras, la ventaja de la figura de los *street-level bureaucrats*, es su *expertise* en terreno, la cual permite realizar un diagnóstico y una interpretación previa a las fases de formulación e implementación de la política pública, identificando a los grupos de interés, actores y beneficiarios, los cuales se encuentran involucrados en el proceso de intervención de la política, rastreando con precisión las verdaderas necesidades existentes en la realidad (Elmore, 1983). En contraposición, las autoridades responsables de formular las políticas públicas comúnmente desconocen las realidades y los contextos de los beneficiarios, situación que dificulta la acertada toma de decisiones. Entonces, la eficacia y eficiencia de la política «depende de la obtención del conocimiento contextualizado» (p. 107).

De esta manera la experiencia de los *street-level bureaucrats* resguarda la toma de «buenas decisiones» (Lasswell, 1951), sustentando sus conductas y motivaciones en *uni-acts*, o actos elementales, que propician una eficaz y eficiente implementación de las políticas, con lo cual se consigue cumplir con cada uno de los objetivos trazados en el diseño (Parsons, cit. en Subirats, 2008), formulando una intervención en terreno, anticipándose a los obstáculos presentes en el campo de la ejecución, «transformándose en micro implementador de la política», centrado en priorizar «los juicios calculados al servicio de las aspiraciones» (p. 8).

En referencia a «las buenas decisiones de la política», Lasswell (1951) sostiene que estas decisiones se construyen mediante la discusión, la experiencia y un análisis contextualizado y multidisciplinario de los *street-level bureaucrats* y de los *policy markers* (Lasswell, 1951, en Goodin y Klingemann, 2001, p. 813), transformándolos en «hacedores de la política pública de facto» (Lipsky 1971, 1980; Lindblom, 1980), disponiendo de las decisiones y acciones a realizar en los contextos observados.

De esta forma, las «buenas decisiones» se componen de cinco características, las cuales son: contextualización, diagnósticos participativos, experiencia que fluye de abajo hacia arriba, discrecionalidad y recursos económicos y cognitivos suficientes, características que tienen como objetivo anticipar y contrarrestar los obstáculos de la implementación mediante las acciones y motivaciones de los *street-level bureaucrats* (Lindblom, 1980).

A continuación, se describen brevemente las cinco características que conforman las «buenas decisiones», en relación con la importancia de los *street-level bureaucrats*, en cada una de ellas.

**1- Contextualización:** Consiste en un proceso cognitivo en terreno, basado en adquirir un profundo conocimiento del «qué se necesita» y «cómo se generará la política», en relación con el contexto específico, motivados por la acción de construir estrategias innovadoras y *ad hoc*, entregando soluciones en una realidad conocida, evitando la transferencia descontextualizada de modelos o programas de intervención, aplicados en otros contextos

(Gore, 2000; Stiglitz, 2005), ya que en sí misma pueden ser un obstáculo para la eficacia y efectividad de la política (Lindblom, 1980).

**2- Diagnósticos participativos:** Consiste en un proceso de participación comunitaria, en la cual se «adquieren conocimientos contextualizados de la realidad existente, entregando una percepción común y cotidiana de los problemas y las necesidades existentes» (Lindblom, 2001, p. 813), evitando poner en riesgo la formulación del diseño y la implementación de la política. Por esto, la labor de los *street-level bureaucrats* es fundamental para facilitar y motivar la participación y colaboración de los beneficiarios; acción que permite el surgimiento de hipótesis causales contextualizadas, contribuyendo a la formulación y elaboración de estrategias *ad hoc*, optimizando la configuración de buenas decisiones de la política, en las fases de formulación e implementación, «aumentando la eficacia y la eficiencia en su ejecución» (Elmore, 1973).

La contextualización de los problemas y necesidades, se obtiene a través de encuestas, *focus group*, talleres, establecimiento de mesas de diálogos y grupos territoriales o locales de trabajo, permitiendo una contribución desde abajo a la formulación del diseño e implementación de la política. En este punto, los *street-level bureaucrats*, mediante sus liderazgos no solo deben ser capaces de incentivar la participación de los diferentes actores, sino que también, deben «influir decididamente en los mecanismos de ejecución de la política» (Leithwood *et al.*, 2006), permitiendo una implementación exitosa (Lazear, 2003).

**3- Expertise de abajo hacia arriba:** Es el elemento esencial en el diseño de las políticas *bottom-up*, en el cual la experiencia produce conocimiento experto o *expertise* (Laswell 1992); conocimiento que enriquece la toma de decisiones, en donde los *street-level bureaucrats* «deben unirse a los policy-makers, con el objetivo de fortalecer el diseño de las políticas» (Hayes, 1985), desde la contextualización y los diagnósticos participativos, a través de los cuales se construyen y orientan la políticas (Goodin y Klingemann, 2001).

**4- Discrecionalidad:** Lipsky (1980) afirma que los *street-level bureaucrats*, a diferencia de los *policy-makers* o los burócratas de niveles superiores o inferiores, deben poseer altos grados de discrecionalidad para realizar su labor, ya que continuamente deben enfrentar

situaciones particulares y complejas, debiendo adaptar la formulación del diseño y la implementación de la política a contextualizaciones específicas, determinando la cantidad y la calidad de la intervención con el objetivo de solucionar los problemas y necesidades existentes en la realidad; demostrando que la posición de la discrecionalidad necesaria permite los «espacios para la creatividad en pro de solucionar las complejidades que se le presentan» (Simon y March, 1958).

**5- Recursos económicos y recursos cognitivos:** Estos son los factores que pueden determinar el éxito o fracaso de una política pública (Subirats *et al.*, 2008), ya que tanto los *street-level bureaucrats* como los *policy-makers* deben adecuarse a los recursos y capacidades de los que disponen, planificando la factibilidad y los alcances de la política pública —debiendo actuar racional y conscientemente en la formulación del diseño y la implementación de la política— que permitan contar con los recursos indispensables para una eficaz y eficiente solución a los problemas y necesidades de los beneficiarios de la política.

En este sentido, Lindblom (1980) sostiene que la escasez de recursos económicos y cognitivos en la formulación e implementación de una política pública, debe ser una instancia que estimule más que paralice a los diferentes actores, ya que el desafío de participar en las soluciones de los problemas y necesidades de la comunidad, debe estar sobre las dificultades que se presenten.

En relación con las características antes señaladas, Parker (2002) y Tapia (2010) afirman que, las buenas decisiones en la política pública, democratizan el proceso de la toma de decisiones, ya que permiten la estructuración de consensos y compromisos ciudadanos, optimizando los recursos con el objetivo de entregar soluciones eficaces y eficientes a los problemas y necesidades existentes. De esta forma, se observa una legitimación de la participación ciudadana, pues se integra a los sectores marginados de la sociedad, lo que promueve la igualdad de derecho de todos los ciudadanos, además de garantizar la protección de los derechos humanos permitiendo la constante fiscalización de recursos disponibles por los Gobiernos para la formulación y el funcionamiento de los distintos programas de intervención social.

En síntesis, las afirmaciones de Lindblom (1992) indican que el enfoque *bottom-up* responde a las convergencias de las complejidades existentes en un mundo globalizado, intercomunicado e interdependiente, que se enfrenta a continuos cambios y dificultades de desarrollo; en donde la política pública debe manifestarse globalmente, pero a la vez debe actuar localmente para solucionar los problemas y necesidades de los que sufren y se ven afectados. Por esto, la formulación del diseño y la implementación de la política debe estar en constante interacción con el contexto, los grupos de interés y sus actores, para lograr la eficiencia y eficacia mediante las acciones y motivaciones de los *street-level bureaucrats* como reconocidos expertos de la realidad al pie de calle —quienes han demostrado los beneficios vinculados a la participación ciudadana en la toma de buenas decisiones de la política pública, lo que permite aumentar el compromiso e incentiva la participación de todos los actores que buscan superar sus necesidades y problemas—.

### **3.3 La modernización del Estado de Chile hacia la Nueva Gestión Pública**

Los inicios de proceso de modernización del Estado de Chile hacia la Nueva Gestión Pública, se deben ubicar en los años 80 del siglo XX, los cuales se siguen desarrollando en el presente siglo XXI; comprendidos como una transición macrosocial hacia una modernidad sociopolítica, socioeconómica y sociocultural (Habermas, 1993; Brunner, 1994; Beck, 1999; Bauman, 2004; Ahumada, 2006). Una transición caracterizada como una reorientación de las políticas administrativas y de gestión del Estado hacia una realidad internacional globalizada y globalizante que presenta el desafío de adaptación a las lógicas de competitividad de los mercados internacionales con el ideal de alcanzar una estabilidad política y un desarrollo sustentables en lo económico-social; permitiendo de esta manera dotar de «mecanismos de democratización y participación ciudadana» (Brunner, 1994; Ahumada, 2006), con el objetivo de alcanzar la igualdad de oportunidades en pos del bienestar social e individual.

En este sentido, el contexto sociopolítico de la década de los 80 en América Latina en general, y en Chile en particular, se caracterizaba por crisis sociales, políticas y económicas, dadas principalmente por gobiernos militares-dictatoriales que no habían sido capaces de prever las exigencias que imponía el proceso de globalización; un proceso dado

fundamentalmente por los mercados internacionales y los lineamientos democráticos y participativos que eran impulsado por Europa y los Estados Unidos.

Según Ornelas (2013):

«En las diferentes formas teóricas de aprehender la realidad latinoamericana, se han entremezclado: (a) la violencia, en cuanto se acude a los orígenes de América Latina como realidad social creada a partir del hecho violento de la conquista; (b) la utopía, entendida como el lugar a donde se quiere llegar, que atisba el horizonte para saber hacia dónde dirigir los esfuerzos de la movilización social y del conocimiento que la guía y forja la sociedad deseada colectivamente; y (c) la ideología, “en la medida que la construcción teórica responde a intereses ya sea de alguna, o algunas de las clases sociales o fracciones de ellas, que pretenden dirigir las fuerzas sociales del cambio” (Ramírez, 1997: 103).

Latinoamérica, en todo caso, es una construcción teórica de quienes la conquistaron y de quienes fueron conquistados; de la lucha permanente entre quienes han luchado por terminar con la explotación y la desigualdad y de quienes las han sostenido y reforzado; así como por los explotados y los explotadores que se han confrontado en cada momento histórico a través de sus distintos proyectos de sociedad; al mismo tiempo, se puede decir que la realidad latinoamericana constituye la cristalización de la expansión del capitalismo europeo y de su cultura como **forma de realización de Occidente**» (pp. 51-52).

De esta forma, la década de los 90 se caracterizó en los distintos países de la región como un período de postdictaduras y el inicio de Gobiernos democráticos, que se vieron en la obligación de realizar profundas reformas administrativas y de gestión para acelerar los procesos de modernización de sus estructuras políticas, económicas y sociales, con el fin de adecuarse a los desafíos globalizadores que exigía el modelo económico neoliberal — desafíos dados por la apertura económica y de competitividad a los mercados internacionales—.

En el caso de Chile, este período se calificó como de transición política, el cual se abocó a reconstruir las confianzas de la sociedad civil en su relación con el Estado. Por esto, en la esfera sociopolítica se restablecieron los derechos y garantías constitucionales a los ciudadanos a través de mecanismos de participación y expresiones políticas. Desde la esfera socioeconómica, se implementaron programas y planes de subsidio con el propósito de superar «los altos índices de desigualdad, marginación y pobreza existentes, los cuales superaban el 45% de la población a principios de los años noventa» (CEPAL, 2000).

Finalmente, desde la esfera macroeconómica, se implementó una política de alianzas con diferentes países, instituciones y organizaciones internacionales para optimizar su presencia en los mercados.

En otras palabras, «el gobierno militar fue el retroceso que sufre la Administración Pública, ya que se rigidizan los procesos presupuestarios y administrativos y se entraba la Gestión Pública a través de reducciones de personal y remuneraciones, el deterioro de la infraestructura y redimensionamiento institucional, disminuyendo la capacidad operativa de los Servicios Públicos y minando la moral del funcionario [...] por eso, buscaban corregir las deficiencias y déficits heredados del período anterior, como la detención del proceso de reducción del Estado, corregir los vacíos institucionales, la regulación del funcionamiento de sectores privatizados e implementar amplios procesos de mejoramiento de la Gestión pública» (Ahumada, 2006, pp. 34-35).

Es así, entonces, que los regímenes democráticos de Chile de los años 90 (Concertación de Partidos por la Democracia), siguen los lineamientos de las instituciones y organizaciones internacionales para desarrollar los procesos de modernización y adaptación a la nueva realidad mundial, en donde la Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), fueron fundamentales para la inserción del país en el ámbito internacional y los que marcaron los lineamientos en las nuevas «formas de crecimiento, avances científicos, tecnológicos e informáticos y la gestión pública de Estado» (Brunner, 1994).

Para cumplir esos objetivos, se reestructuró la institucionalidad estatal con la finalidad de restituir el funcionamiento democrático y la coordinación y operatividad de los servicios públicos en el diseño, planificación y ejecución de las políticas sociales, destinadas a conseguir mayor igualdad y oportunidad de desarrollo para todos sus ciudadanos. Es por esto que, en el Gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), se puede apreciar la reestructuración de los Ministerios de Planificación y Secretaría General de la Presidencia, con el objetivo de fortalecer las políticas sociales y comunicacionales de la institucionalidad democrática. Del mismo modo, para aumentar la seguridad, la participación y la importancia de lo social, surgieron el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, la Agencia de Cooperación

Internacional, el Servicio Nacional de la Mujer y el Instituto Nacional de la Juventud, entre otras entidades.

Desde lo administrativo y tecnológico-informático, se implementó una modernización de los servicios públicos con el objetivo de facilitar la prestación a los ciudadanos-usuarios, destacándose el Instituto de Normalización Previsional (INP), la Tesorería General de la República, el Servicio de Impuestos Internos (SII), el SRCeI, FONASA, etcétera.

De igual forma, se restableció la participación ciudadana en los procesos de descentralización de las decisiones de inversión pública en infraestructura, vivienda, educación, salud, etcétera, mediante la generación de elecciones democráticas de alcaldes y concejales, permitiendo establecer mecanismos ciudadanos de decisión e influencia sobre el destino de sus regiones y comunas.

Así, «los proyectos modernizadores del Estado han supuesto que la transformación constituye un desafío impuesto por la necesidad de adecuar al Estado a las nuevas realidades tecnológicas, económicas y sociales, generadas como consecuencia de un período de radicales cambios» (Doña, 2006, p. 4).

Desde este punto, los esfuerzos se centraron en reconstruir y fortalecer una administración y gestión pública desde una perspectiva volcada al servicio de los ciudadanos, basada en una estructura flexible, participativa y transparente, que permitiera involucrar a la sociedad civil en el proceso de la toma de decisiones para la modernización del sector público-burocrático, es decir: «convertir el aparato estatal en un ente ágil, eficiente y flexible, con mayor responsabilidad ante la sociedad» (Doña, 2006, p. 8). Por esto, surgieron instancias de mayor participación político-ciudadana, para aumentar la importancia y responsabilidad de la institucionalidad estatal en el acontecer político, económico y social, a través de legislaciones y normativas que regulaban las actividades económicas, laborales y sociales de los sectores privados, con el objetivo de garantizar los derechos y deberes de la sociedad civil mediante mecanismos de transparencia y control jurídico-administrativo.

Es así que, durante el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se crea el Comité Interministerial de Modernización del Estado (1994), compuesto por el MINSEGPRES

(encargado de la coordinación), el Ministerio de Hacienda, el del Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Economía y la Secretaría General de Gobierno, con el objetivo de impulsar las acciones de diseño, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y planes de intervención de los diferentes ministerios y sus respectivos servicios. Además, eran los encargados de continuar afianzando la política de los consensos, implementada en el Gobierno de Patricio Aylwin Azocar (1990-1994), profundizando la ejecución e implementación de los lineamientos de la Nueva Gestión Pública en la institucionalidad estatal con el principal objetivo de reinsertar a Chile en la esfera político-económica internacional como un eje prioritario, mediante tratados de libre comercio con los Estados Unidos, Europa, Asia-Pacífico, la OCDE, el MERCOSUR, etcétera.

En otras palabras, en el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), se solidifica la lógica de una gestión pública —centrada en una atención de calidad y digna al ciudadano— en la cual la institucionalidad pública y sus servicios se deben centrar en el bienestar de sus usuarios, dotados de eficiencia y eficacia para la solución de sus problemáticas. Para esto, se reorientó la gestión hacia resultados, incorporando para los funcionarios del aparato burocrático un sistema de incentivos por su desempeño, a través de un plan de objetivos estratégicos medibles y empíricamente comprobables en la realidad desde la perspectiva del buen servicio, estableciendo un carácter gerencialista para restablecer el rol integrador del Estado.

Es decir: «el Estado como agente de progreso con una gestión pública y un estilo de gestión orientado por resultados, con una mayor eficiencia en la gestión del estado, incorporando tecnologías y principios modernos de la gestión de las organizaciones» (Ramírez, 2000, p. 15).

En palabras de Ramírez (2004):

«la modernización conllevó un complejo conjunto de desafíos para los ejecutivos del Fondo. Tales desafíos se manifestaron en diferentes ámbitos, de los cuales quizá el más relevante fue la renovación de la cultura institucional en cuatro aspectos básicos:

(1) Cliente: cambio hacia una cultura que comprenda y asuma el rol y la relevancia del cliente, partiendo por identificarlo claramente; (2) Procesos: cambio hacia una cultura que administre el rediseño, la automatización y el mejoramiento continuo y verificado de los procesos de trabajo; (3) Resultados: cambio hacia una cultura que oriente su acción diaria hacia el logro de metas corporativas verificables; (4) Desempeño: cambio hacia una

cultura que valore, reconozca e incentive el desempeño del personal como un elemento fundamental» (p. 96).

De esta forma, después de haber implementado la Nueva Gestión Pública en el Estado, el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), buscaba «conseguir ser un país desarrollado hacia el 2010 y terminar con el período de transición política instaurado en 1990, a través de nuevas reformas en la esfera social, política, económica y cultural, que permitieran un crecimiento con igualdad y oportunidades, sustentado en plenas libertades ciudadanas» (Brunner, 1994; Ramírez, 2000; Ahumada, 2006).

Lo anterior, se enmarca en su programa de gobierno y apoyado por la Concertación de Partidos por la Democracia, el cual se asentaba esencialmente en tres aspectos fundamentales:

1° Abrir las puertas al desarrollo: **«Nadie debe quedar sin acceso al bienestar que surja del crecimiento económico y de la incorporación de Chile a la revolución tecnológica».**

2° Integrar al país con el mundo global: **«Todo chileno y toda chilena deben estar incorporados al mundo moderno mediante servicios e infraestructura adecuados, con más atribuciones y responsabilidades para las regiones y para las comunas donde habita».**

3° Engrandecer el espíritu de los chilenos: **«No debemos tener miedo a ampliar las libertades, promover la participación, expandir el conocimiento, la cultura y la ciencia, incorporarnos al mundo de nuestros días, vigorizar las familias y las comunidades»** (Programa de Gobierno Ricardo Lagos Escobar “Crecer con Igualdad”, Concertación de Partidos por la Democracia, 1999, citado en Méndez, 2012).

Desde este punto, se puede afirmar que los tres Gobiernos democráticos señalados, implementaron una política de Estado en la aplicación y la constante profundización de la Nueva Gestión Pública, basadas en una conducción macro y microeconómica responsable; en una política activa de acuerdos y relaciones internacionales y apertura de espacios de participación ciudadana, y en acciones que intentaban consolidar la presencia sociopolítica y económica de Chile en el mundo así como la profundización de la democracia.

De lo anterior, se puede afirmar que «la instalación del paradigma de gerenciamiento responde a la necesidad de hacer al Estado más democrático y competitivo en lo nacional e internacional, lo cual implica otorgarle un nuevo rol como gerente del Gobierno. Con el retorno a la democracia, para el caso de Chile, la necesidad de

modernización de la gestión pública fue prioritaria para dotar de legalidad y democratizar a las instituciones públicas y sus actos administrativos» (Arredondo & Silva, 2011, p. 3).

Del mismo modo, el cuarto Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, dirigido por la presidenta Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), siguió profundizando en los lineamientos trazados en la esfera de lo socioproductivo, entregando prioridad a la protección social, al desarrollo tecnológico e innovación y al desarrollo productivo. Esto con el objetivo de entregar una mayor calidad de vida a los ciudadanos, traducándose en un aumento sustancial de bonos, subsidios e incentivos a las familias más vulnerables (bonos por hijo, bonos y becas a la excelencia académica, incentivos al emprendimiento e innovación, pensión a las dueñas de casa, etcétera).

Desde la perspectiva de la modernización del Estado y la Nueva Gestión Pública, que surge como respuesta a los episodios de crisis derivados de la desconfianza ciudadana —que percibe un Estado «controlado por verdaderas *máquinas* políticas, así como la percepción que el aparato de gobierno es dirigido de manera patronal por quienes fueron electos» (Cienfuegos, 2016, p. 110)— los esfuerzos están puestos, entonces, en un Estado eficiente y transparente (Weiss, 2010). Un Estado abocado a conformar mayores mecanismos de transparencia y calidad de la política mediante la creación de leyes y normativas que permitieran a la institucionalidad estatal tener mayores atribuciones de fiscalización y, a la vez, entregar a la ciudadanía información sobre los presupuestos de cada Ministerio o repartición pública; y, con estos, destinar sus recursos económicos (consultas ciudadanas por los sitios web del Estado), entregando los cimiento de un «Gobierno Abierto», en donde la participación ciudadana es primordial para mantener los estándares de probidad de sus funcionarios públicos, los cuales son los encargados de gestionar e implementar el «interés general, bien común, felicidad pública o buen vivir» (Oszlak, 2016, p. 7) de todos sus ciudadanos.

Lo anterior se ve reflejado en la ley N° 20.285 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se establecen aquí los principios de transparencia de la función pública y del derecho de acceso a la información de las instituciones de la administración del Estado (*Diario Oficial*, 11 de julio de 2008). Asimismo, se crea el Consejo para la Transparencia, institucionalidad autónoma que se encarga de fiscalizar y promover la transparencia de las funciones del ámbito de la administración y gestión pública,

garantizando el acceso a la información por parte de los ciudadanos, ya sea de los presupuestos, recursos, programas y planes, personal burocrático, salarios, etcétera. A su vez, se promulga la ley N° 20.393, que establece la responsabilidad penal de los funcionarios públicos por el delito de cohecho (*Diario Oficial*, 1 de diciembre de 2009), de los funcionarios que defrauden o hagan mal uso de los recursos del Estado para su beneficio u otro.

Entonces, «Chile estableció un tipo de Presupuesto por Resultado bajo la modalidad de “Presupuesto Informado” a través del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, en el cual la información se utiliza para mejorar e informar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, tomando en consideración el uso de los recursos públicos como la calidad del gasto (Arenas-Berner, 2010, p. 12).

En el mismo sentido, se acelera la implementación de los concursos por la vía de la Alta Dirección Pública y de la ampliación del número de servicios públicos iniciados en el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000-2006). También se inicia la modernización de la Contraloría General de la República y de la Auditoría Interna General de Gobierno, con el propósito de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los programas y planes del gasto social para entregar mayor bienestar y calidad de vida a los usuarios-ciudadanos.

Entonces, se puede afirmar que los cuatro Gobiernos concertacionistas implementaron una nueva gestión pública en base a un modelo político-económico, delineados por organismo internacionales (especialmente por la ONU y la OCDE), que apoyan el neoliberalismo económico pero dirigido hacia el bienestar de los ciudadanos:

«el cual se centra en la racionalidad de la autoridad para establecer consensos políticos con distintos actores públicos, asimismo que en la adecuación de dicho consenso con las finalidades del gobierno mediante la alternativa del mercado» (Falcao 1997, p. 11).

Ahora bien, después de cuatro períodos de Gobiernos concertacionistas (1990-2010), asume el mandato ciudadano el de Sebastián Piñera Echeñique (2010-2014), representante del conglomerado político de derecha «Alianza por Chile», el cual continuó la tarea modernizadora del Estado, perfeccionando las normativas de Transparencia y Acceso a la

Información Pública a través de plataformas tecnológicas mayores para establecer canales de fiscalización y participación por parte de la ciudadanía, con lo cual adquiere mayor fuerza el concepto de Gobierno Abierto con un énfasis en la participación ciudadana, en donde:

«la participación pasa a formar parte del proceso de redefinición de la relación Estado - Sociedad, donde el fortalecimiento de la sociedad civil es un eslabón fundamental para la construcción de democracia y ciudadanía. Sin embargo, el éxito de la participación no depende exclusivamente de la existencia de mecanismos participativos por parte del Estado, sino que en un porcentaje importante de la capacidad de las contrapartes (sociedad civil) para hacerlos exigibles. Es decir, el mero acto administrativo o jurídico no resulta suficiente, por tanto, se requiere de una sociedad civil organizada y comprometida para cumplir con el objetivo de incidir en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas» (Serie 1, Participación ciudadana como Política Pública. Ministerio Secretaria General de Gobierno, 2011).

En ese sentido, la importancia de la participación ciudadana es fundamental, por esto era necesario facilitarla a través de las plataformas tecnológicas, ya que tal cosa permite democratizar aún más el acceso de los ciudadanos a la información para ser partícipes de la toma de decisiones de la política pública. Fue así que el Estado de Chile le correspondió:

«generar estrategias para garantizar el acceso a conectividad, ya sea de modo privado o comunitario, principalmente en los sectores más aislados y más excluidos. Señala además que ya que Internet se ha convertido en una herramienta indispensable para la plena participación, los Estados deben integrar políticas y estrategias efectivas, concretas y participativas “para que Internet esté ampliamente disponible y sea accesible y asequible para todos” (ONU, 2011).

Dentro de las principales recomendaciones que incluye las Naciones Unidas en este documento destacan: 1. Usar las TIC para promover una cultura de paz. 2. Implementar medidas que aseguren la puesta en marcha de formación que permita incorporar el uso de las TIC y de internet en toda la población. 3. Procurar que los Estados favorezcan el contenido web de los sitios en idiomas de las minorías y de los pueblos indígenas. Del mismo modo debe implementar soluciones que le permitan a las personas con discapacidad tener acceso a la información. 4. Aplicar perspectiva de género para el acceso a internet y para su uso efectivo. 5. Comprender que el **acceso a la información, la capacidad de ejercer el derecho a la libertad de expresión y la participación de todos los sectores de la sociedad logrados**

**gracias a Internet es esencial para una sociedad verdaderamente democrática»** (Silva, 2012, p. 110).

Por otro lado, se afianzaron los concursos de Alta Dirección Pública con el objetivo de lograr un sistemático mejoramiento de la gestión pública que permitiese mayor eficiencia y eficacia de los recursos destinados a los programas y planes sociales para alcanzar las soluciones de los problemas que afectan a la sociedad chilena y, a la vez, poder alcanzar los estándares de satisfacción y bienestar de los ciudadanos-usuarios.

Así, entonces, al revisar la reforma en Chile considerando los últimos 25 años, los avances han estado preponderantemente en la modernización del aparato estatal, disminuyendo el clientelismo y hermetismo de la burocracia, impulsando el rol coordinador del MINSEGPRES. Sin embargo, y paradójicamente, existe un «debilitamiento de la institucionalidad pública» (Cienfuegos, 2016, pp. 122-123) producto de un cambio en el foco modernizador hacia la incorporación de las tecnologías de la información, por sobre aspectos más relacionados con la racionalidad para el valor público.

En síntesis, la modernización del Estado de Chile emprendida por los Gobiernos mencionados, han buscado perfeccionar la eficiencia y la eficacia de la gestión de la administración pública, mediante «(a) la transformación de las formas de organización, (b) las formas de garantizar los resultados, el control y la responsabilidad, (c) el desarrollo de la competencia y ampliación de las posibilidades de elección de los proveedores administrativos, (d) la orientación al cliente, (e) la mejora de la gerencia del recurso humano, y (e) la mejora de la calidad de la reglamentación» (Vicher 2009, p. 63). Esto con el objetivo de conceder a los ciudadanos un bienestar socioeconómico y sociopolítico, acordes a las sociedades democráticas y a los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1947).

### **III. CARACTERÍSTICAS Y CAPACIDADES DE LOS CIUDADANOS. EXPECTATIVAS Y SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS ESTATALES**

#### **1. La modernización del Estado orientada al ciudadano**

El ciudadano, desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública, se encuentra directamente relacionado con los regímenes democráticos, en donde se convierte en el principal foco de atención del aparato burocrático, dado que se busca atender sus demandas o problemáticas sociales mediante un servicio eficiente y eficaz; pues este es considerado un cliente que demanda un conjunto de políticas u ofertas públicas que satisfagan sus necesidades, en donde el Estado debe entregar espacios de inclusión así como un espacio político con derechos y deberes, proporcionándole sentidos de pertenencia e identidad, en el cual se sienta parte responsable de la construcción de la sociedad en la que desea vivir, mediante «el derecho de consulta, más que el derecho de tomar la decisión» (OCDE, 1996, p. 34).

Así, el ciudadano se configura como miembro de una institucionalidad estatal desde la concepción de ciudadanía social —con derechos sociales, políticos y civiles—, estableciendo interacciones, interdependencia e interrelaciones con otros representantes de esta colectividad para exigir que sus derechos sean respetados en conformidad con los principios fundamentales de la libertad, integración, bienestar e igualdad social, debido a que la:

«ciudadanía social es requisito para ser miembro pleno de la sociedad, y corresponde al Estado procurar y garantizar el bienestar de sus ciudadanos [...] La ciudadanía social abarca “toda la amplia gama, desde el derecho a tener un módico de bienestar social y de seguridad, hasta el derecho a compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en una sociedad. Las instituciones más íntimamente conectadas con ello son el sistema educativo y los servicios sociales” (Ib., p. 8). En contraposición con el estigma compartido por la compañía de los parias a los que se conceden ayudas, la seguridad social tiene elementos indispensables: el vínculo con la estructura del mercado de trabajo; el trascender el valor del mercado del trabajo en el acceso al bienestar; el interferir las fuerzas del mercado; el ser una parte integral de los derechos y del status ciudadano [...] la ciudadanía es un estatus conferido a quienes son miembros de la comunidad. Todos los que

poseen este estatus son iguales respecto de los derechos y obligaciones con que este estatus está investido. No hay un principio universal que determine cuáles deben ser estos derechos y estas obligaciones, pero las sociedades en las cuales la ciudadanía es una institución que se desarrolla crean una imagen de una ciudadanía ideal contra la cual se pueden medir los logros y hacia la cual se pueden dirigir las aspiraciones. El empuje hacia adelante así planeado a lo largo del sendero es un empuje hacia una medida más plena de la igualdad, hacia un enriquecimiento de la materia que constituye este estatus y hacia un incremento del número (de personas) a quienes se les confiere este estatus» (Marshall, 1992, pp. 8-23, citado en Sojo, CEPAL, 2011, p. 1).

En este sentido, la Nueva Gestión Pública busca «un incremento de la preocupación por el cliente (ciudadano) en el conjunto del Sector Público y en los distintos niveles de la Administración Pública, con el objetivo de buscar una adecuación de los Servicios públicos a las necesidades del ciudadano, con un grado satisfactorio de calidad en la prestación de los mismos, buscando con ello un equilibrio entre el coste y la calidad y asegurando que la Administración no se convierta en rehén del ciudadano al centrarse únicamente en su satisfacción» (OCDE, 1997).

Por esto es importante entender, que «los ciudadanos exigen que la gestión llevada a cabo en el Sector Público responda a sus necesidades y preferencias, y que las decisiones relativas a la distribución de los recursos y a la provisión de los Servicios se tomen lo más cerca posible de los destinatarios, creando así un proceso de retroalimentación a través del conocimiento de la reacción de los clientes y otros grupos interesados. Este proceso de retroalimentación ayuda, tanto a las entidades a corregir sus disfunciones, como a los ciudadanos a mantener un juicio fundado y maduro sobre la gestión desarrollada» (OCDE, 1997).

Es así, entonces, que la composición del concepto ciudadano puede ser entendida a través de tres componentes:

«(1) la adquisición, adjudicación, posesión o conquista de un conjunto derechos y deberes por parte del individuo en una sociedad-política determinada; (2) la pertenencia a una comunidad política determinada: Estado-Nación; (3) la oportunidad y capacidad de participación en la definición de la vida pública (política, social y cultural) de la comunidad a la cual se pertenece» (Sermeño, 2004, p. 89; Tamayo, 2006, p. 19).

En otras palabras, el concepto de ciudadano puede ser clasificado como una construcción social que actúa en la esfera de lo político-público para defender sus derechos de oportunidades e igualdad para alcanzar el bienestar, mediante su libertad de expresión y su capacidad de participar e influir en la gestión de la política pública. Esto implica que los derechos sociales sean traducidos «en políticas sociales que logren concretar formas de intervención y de gestión estatal» (Hopenhayn y Gutiérrez, 2008, p. 51), poniendo a disposición de éstas los recursos necesarios para su consecución.

De esta forma, el ciudadano tiene el derecho de emprender acciones y prácticas en la esfera política con la intención de sentirse representado y legitimado para tomar decisiones políticas —eligiendo sus representantes para que puedan defender sus intereses, motivaciones y deseos de la sociedad que desea construir—; es decir, «configura procesos estratégicos de agregación y mediante mecanismos representativos que garantizan la posibilidad de influencia de los intereses individuales en la toma de decisiones» (Máiz, 2000, p. 73), permitiendo ser el principal fiscalizador de la política pública, ya sea en la transparencia de los procedimientos, las formas de inversión de los recursos, su eficiencia y eficacia, etcétera.

Desde Horrych (2009), el ciudadano siempre ha estado relacionado directa o indirectamente con el concepto de nación, desde la Revolución Francesa y pasando por los Derechos del Hombre, en donde:

«en cierta forma lastrados por esta preeminencia de la idea de Nación; la lealtad primordial se ceñía a lo que tiene que ver con ella (es decir, con cosas como el “amor a la patria” y similares aspectos emocionales), mientras que la ciudadanía quedaba como un complemento. Las características de la situación francesa, es decir, una idea de Nación ya definida y sedimentada por la historia, es algo que no se daba en el caso americano, caracterizado por una considerable emigración de origen europeo (se ha llamado en no pocas ocasiones a EEUU una “nación de naciones”). Es por este motivo de pluralidad de origen, con lo que supone identidades culturales distintas, que los EEUU supusieron una apertura a la ciudadanía nacional. Para poder acceder a la condición de ciudadanía se debía uno someter a dos pruebas: un examen político-cívico, que trataba de evaluar el conocimiento que se tuviera de la constitución; y un examen de alfabetización» (p.13).

Una situación esta que ubica al ciudadano como referente a un territorio, que involucra sentimientos de pertenencia a una historia en común, dada por costumbres, idiosincrasia y formas culturales que configuran una representación social de la unión simbólica entre el hombre nombrado ciudadano por acción de un Estado que le otorga derechos y deberes en la construcción de una nación de la cual él es parte, con derechos a participar en el espacio público, manifestando sus ideales de sociedad, en conformidad a sus principios y en concordancia con el valor del bien público.

Ahora bien, para que el ciudadano fortalezca sus lazos de pertenencia con la realidad social en que vive, una de las principales funciones que debe dotar la gestión pública del Estado es facilitar la participación ciudadana, entendida como:

«un proceso de *inclusión política*. Es una medida política estratégica para la atención y, sobre todo, para el control de las demandas sociales que apelan al funcionamiento del Estado. “Incluir” a los ciudadanos en el diseño, desarrollo y vigilancia del quehacer público nos conduce, entonces, a la creación deliberada de márgenes de acción que garanticen una mayor gobernabilidad y legitimidad democrática o, dicho desde una perspectiva neutral, es una moderna estrategia política mediante la que se conforman nuevas formas de gobernar orientadas a la apertura y establecimiento de una serie de espacios institucionales para la expresión y despliegue de los intereses ciudadanos» (Espinosa, 2009, p. 82).

Es así, entonces, que la participación ciudadana es un proceso democratizador de los espacios político-públicos, basado en estrategias que buscan la construcción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, dada por la gestión de un nuevo orden en la decisión de la política pública y de la sociedad que se construye desde todos los actores de interés.

De este modo, la participación ciudadana radica en la capacidad de influir en la toma de decisiones de la política pública, entendiendo que «la participación ciudadana es, ante todo, un derecho y un compromiso colectivo del que depende la construcción pública de las decisiones públicas, es decir, la participación amplia y autónoma de los ciudadanos se concibe como una pieza fundamental para la regulación, vigilancia de las instituciones políticas, así como una estrategia básica para incidir e intervenir en el diseño, planeación y desarrollo de las decisiones públicas» (Meyenberg, 1999, p. 14).

En este sentido, Marshall y Bottomore (1988) definen al ciudadano como el sujeto que posee el derecho y el sentido de pertenencia a una sociedad, mediante prerrogativas

adquiridas en procesos históricos transcurridos entre los siglos XVIII y XIX —que han otorgado la universalización de sus derechos civiles y políticos—, denominado como «aquel estatus que se concede a los miembros de una comunidad» (p. 45), lo que remite a la idea de un Estado nación, el cual garantiza derechos civiles, políticos y sociales, constituyendo relaciones sociopolíticas que permiten espacios de participación estratégica en la actividad política.

Es decir, «[por] el término de participación ciudadana, nos remitimos no sólo a una acción individual o colectiva deliberada y en busca de propósitos específicos, sino que la recuperamos como esa actividad y/o proceso mediante el cual los individuos se integran a una determinada comunidad política a través de su libre ejercicio de derechos y deberes. En este sentido, si la participación ciudadana, nos remite a un espacio donde se expresan tanto el conjunto de normas establecidas (vgr. la libertad de asociación, igualdad ante la ley), como a los saberes o prácticas socialmente aprendidas para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas en una determinada comunidad política, podemos retomar claramente dichos fenómenos participativos con el objeto de subrayar las interacciones socio-estatales en las que se reproducen y por ende, desde los mismos, también dar cuenta de las transformaciones acontecidas en las esferas de la sociedad y el Estado» (Espinosa, 2009, p. 86).

De esta forma, la Nueva Gestión Pública pretende —desde su modelo ideal— entregar al ciudadano mecanismos de participación política «que garanticen la adecuada interrelación entre Estado y Sociedad, en donde se produzca la acción comunicativa» (Habermas, 1987) para solucionar las problemáticas que implican lo cívico-político-social, ya que:

«al actuar comunicativamente los sujetos se entienden siempre en el horizonte de un mundo de la vida. Su mundo de la vida está formado de convicciones de fondo, más o menos difusas, pero siempre aporéticas. El mundo de la vida, en tanto que trasfondo, es la fuente de donde se obtienen las definiciones de la situación que los implicados presuponen como aporéticas» (Habermas, 1987, p. 84).

De este modo, la comunicación entre la institucionalidad estatal y el ciudadano permite develar problemáticas que han producido el descontento o la insatisfacción de la sociedad

civil sobre determinadas políticas públicas implementadas, las cuales no reflejan las verdaderas necesidades existentes, lo que puede detonar en la sociedad civil la percepción de que se esta configuración es una «dinámica dependiente, esto es, corresponder más con un despliegue de estrategias paternalistas y clientelares de la acción gubernamental, que tienen por objeto la procuración de una cierta legitimidad política, así como el control del orden y el poder político, antes que el fortalecimiento y construcción de una ciudadanía integral» (Bayón *et al.*, 1998, p. 84).

Entonces, «la cualidad de ciudadano no está mediada únicamente por la adscripción a una determinada comunidad política, ni por el conjunto de derechos y responsabilidades que dicha comunidad reconozca; el ser ciudadano nos remite a una actitud consciente y responsable para intervenir en la vida pública y el buen funcionamiento de las instituciones que amparan dicha membresía» (Ramírez Sáiz, 1995, p. 96).

Por lo tanto, el concepto de ciudadano involucra la acción de comunicar consciente y responsablemente sus deseos de influir en la toma de decisiones de una determinada política pública, en base a sus derechos constitucionales que contribuyen a dotar de pertenencia e identidad a una realidad en común, «a una construcción cultural, a un proceso identitario, que es resultado de luchas sociales, civiles y políticas, de un conjunto de transformaciones históricas y estructurales, así como de interacción y diferenciación entre los ámbitos social y estatal» (Somers, 1999, p. 228).

Todo esto debiendo destacar que «la evolución del proceso político de las sociedades, el contenido semántico del concepto de ciudadanía ha sufrido transformaciones según las características y el tipo de relaciones que han estado vigentes entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y los ciudadanos. Igualmente, su significado cambia, como también el sentido del concepto de sociedad civil, según las diversas tradiciones históricas, estructura social y cultura, ya sea la de vertiente anglo-sajona, estadounidense o de la realidad de América Latina. En todos los casos, es indisociable de las formas de vinculación entre lo público y lo privado. Esta esfera se relaciona con el interés individual, los deberes privados y las opciones de conciencia, mientras lo público apunta a la observancia externa de las virtudes cívicas, a las obligaciones civiles y legales, a las opciones ciudadanas con alcance social. Además de la inseparable vinculación entre ciudadanía y sociedad civil, en la teoría democrática moderna la “representación”, desde el

punto de vista conceptual, constituye el centro» (De La Vega, 2007, p. 13), de la participación en el espacio público, como mecanismos de profundización de la democracia, en donde Estado-sociedad civil-ciudadanía, son fundamentales para constituir una sociedad basada en principios de igualdad y justicia social, en concordancia con el desarrollo de un buen Gobierno, centrado en la solución de las problemáticas y/o necesidades de sus ciudadanos.

En términos de Beck (1999), la participación ciudadana permite superar el escenario de una sociedad globalizada-egoísta, en donde el individualismo pretende estratégicamente conseguir su propio bienestar, ignorando que las acciones de unos —inexorablemente— serán las causas del bien o el mal de otros. Por consiguiente, la participación ciudadana constituye un individualismo altruista, dotándolo de consciencia, entendiendo que, el pensar y actuar en sí mismo, no excluye a los demás, asumiendo que se vive en sociedad, en donde todos necesitamos a los otros para alcanzar el bienestar, «donde las fuerzas del progreso parecen compelidas a asumir el lado de lo social, en contra de las de la reacción, que sostienen el individualismo, la competencia, el mercado y cosas por el estilo» (Rose, 2007, p. 113).

Es así, entonces, que la participación ciudadana posee la capacidad de comunicar discursos e ideales globalizados de bienestar y desarrollo social:

«La singularidad del proceso de globalización radica actualmente (y radicará sin duda también en el futuro) en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes irónicas en los planos cultural, político, militar y económico. La sociedad mundial no es, pues, ninguna megasociedad nacional que contenga —y resuelva en sí— todas las sociedades nacionales, sino un horizonte mundial caracterizado por la multiplicidad y la ausencia de integrabilidad, y que sólo se abre cuando se produce y conserva en actividad participativa y comunicación» (Beck, 1999, p. 17).

De lo anterior, la participación ciudadana es fundamental para cimentar procesos de gobernabilidad, ya que un buen Gobierno brinda espacios político-públicos para la organización, la acción y la expresión de la democracia participativa, en donde interactúan

los sentidos y las prácticas cívico-político-sociales, ya que, «los proyectos ciudadanos están, pues, en función de los actores sociales, y de su visión, sobre estas tres dimensiones básicas de la ciudadanía: la relación Estado y Sociedad, los derechos ciudadanos y las formas de participar» (Tamayo, 2006, p. 19), en donde los derechos a la participación político-pública debe ser garantizada, independientes de las diferencias culturales, sociales, étnicas, etcétera, ya la construcción de una sociedad más justa e igualitaria es el ideal del todo social, entendiendo que el sentido de pertenencia e «identidad no es tan sólo un problema que surge en el ámbito de las minorías étnicas que viven en un espacio totalmente homogéneo. Si los alineamientos y fracturas de clase, grupo y género son también factores estructurantes de la vida social, nos encontramos ante un objeto nuevo de existencia social que surge de la búsqueda de la felicidad desde la diferencia y la diversidad (de género, cultural, etc.). Por lo tanto, necesitamos un nuevo modelo de ciudadanía global que rompa los nexos entre pertenencia y territorialidad, donde las personas disfruten de sus derechos como seres humanos y no sólo como ciudadanos de un país» (Giró, 2006, p. 7), pues la participación ciudadana forma sujetos de gobierno con potenciales lealtades a los valores ciudadanos y comunitarios, basados en creencias y compromisos, que «intentan una reconfiguración del territorio de gobierno» (Rose, 2007), reestructurando la capacidad del pensamiento en referencia a las nuevas formas de gobernar a la ciudadanía, sustentando esencialmente en su bienestar, igualdad y justicia social, dejando atrás las formas de gobernar gerenciales, que solo proponen la muerte de lo social (Rose, 2007; Baudrillard 1983; Deleuze, 1979), ya que se preocupan de asuntos economicistas como son los índices de crecimiento del mercado, índices de empleo, indicadores de inflación, etcétera, descuidando el accionar político como manifestación del valor de lo público en la preocupación por solucionar las problemática y/o necesidades de sus ciudadanos, como principal mandato soberano, que busca alcanzar el bien común. Por esto, la reconfiguración del territorio gobierno, reestructura «una heterogeneidad de las formas en que las luchas se llevan a cabo (nacionalista, étnico, religioso, moral, ambiental), sino que también se conecte con las nuevas concepciones de subjetividad mediante las que los sujetos de gobierno han llegado a comprenderse y relacionarse consigo mismos. No se trata, claro está, de una cuestión de reemplazo de lo social por la comunidad: la espacialización y la territorialización del pensamiento político no opera por medio de tales secuencias lineales»

(Rose, 2007, p. 146), debido que el sujeto de gobierno en la actualidad ha reformulado su concepción ética y política de lo que significa gobernar un territorio de pensamiento basado en el ciudadano y sus contextos, configurando una comunidad que busca alcanzar la igualdad y la justicia social.

En el caso de Chile, su ciudadanía no solo exige que se brinde seguridad social del Estado, sino que también exige a sus autoridades canales de participación política para la toma de decisiones, ya que:

«la necesidad de ciudadanía (chilena) no corresponde sólo a lo que las personas necesitan recibir de los sistemas sociales e instituciones, sino que se refiere también a lo que los ciudadanos pueden hacer con la sociedad, a su poder sobre ella. Contra la tesis naturalista de la tecnocracia (para la cual el funcionamiento de los sistemas supone el trabajo y el consumo de los individuos, pero la agencia colectiva resulta disfuncional), los informes han puesto en evidencia que la sustentabilidad de los sistemas depende, en su funcionamiento y legitimidad, de la fortaleza de esa capacidad para la agencia de las personas y los grupos. Por esta razón, han prestado especial atención a las condiciones subjetivas y culturales que se requieren para la construcción de la agencia ciudadana. Entre esos requisitos se cuentan la construcción deliberativa y simbólica de relatos e imaginarios que definan el “nosotros” agente de la conducción social y los tiempos que orientan su acción a la vez que dan sentido a sus esperas, además de enunciar qué bienes se persiguen. Pero supone también soportes institucionales específicos que van más allá de la formulación de derechos de acceso o de la producción de bienes de consumo, entre ellos, la constitución del espacio público, las instituciones del reconocimiento, la igualdad de capacidades y dignidades, los mecanismos de participación efectiva y, sobre todo, una política de calidad» (Sojo, 2011, pp. 155-156).

Un punto relevante es la lucha por el reconocimiento social que debe emprender el ciudadano para alcanzar el autoestima y autoconfianza, y así sentirse reconocido por el Estado y por los otros sujetos-ciudadanos como parte esencial del desarrollo de lo social, configurando un sujeto que se respeta a sí mismo, que adquiere respeto institucionalizado desde el Derecho, consiguiendo autonomía y dignidad humana.

Entonces, la lucha emprendida por el ciudadano, es considerada como una lucha de carácter moral que pretende defenderse de los sentimientos de menoscabo, ultraje y menosprecio social, intentando reivindicar su reconocimiento desde institucionalidad del

Estado, y así superar las desigualdades sociales y constituir una sociedad más justa en relación con sus motivaciones y deseos.

En palabras de Honneth:

«la vida social se cumple bajo el imperativo de un reconocimiento recíproco, ya que los sujetos sólo pueden acceder a una autorrelación práctica si aprenden a concebirse a partir de la perspectiva normativa de sus compañeros de interacción, en tanto que sus destinatarios sociales» (1997, p. 114).

Es decir, el ciudadano construye su identidad desde el reconocimiento de los demás ciudadanos como miembros de un Estado en común; si no fuera así, su reconocimiento se vería destruido, imposibilitándolo a obtener respeto en sí mismo y —por consiguiente— no obtendría que sus intereses fueran escuchados en pos de construir la sociedad en la cual desea vivir.

Para el autor, el reconocimiento se constituye de tres formas (Honneth, 1997, citado en Rivera, 2016, p. 180):

**1.-** La primera forma es dada por el amor, entendida como relaciones de afectividad primarias dadas en el seno familiar y entre amistades, que se estructuran en la naturalización de necesidades recíprocas, en donde se reconocen como entes de necesidad. De esta forma, se constituye la autoconfianza, debido a que el sujeto confía en la estabilidad de la relación afectiva y se siente amado por otro.

**2.-** La segunda forma de reconocimiento es el derecho, entendida como el ciudadano que conoce las obligaciones que debe cumplir con los otros ciudadanos. Es decir, es una interacción entre cada ciudadano individual y todos los demás que conforma el Estado, basados en el respeto a la ley, permitiendo el autorrespeto del ciudadano como una exteriorización de su autonomía moral que es respetada por todos ellos mediante los derechos individuales como miembro de la sociedad, permitiendo la formación de su autoestima.

**3.-** La tercera forma de reconocimiento es la solidaridad, entendida como la valoración social que permite referirse positivamente a las cualidades y facultades concretas del sujeto, debido a sus aportes realizados en el contexto social a través de sus cualidades personales,

permitiendo la autoestima de sus capacidades y distinciones sociales, fortaleciendo su individuación e igualdad con su grupo social de referencia respecto del reconocimiento recibido.

En contraposición, Honneth define el menosprecio social como la negación del reconocimiento del otro, ocasionando un daño al sujeto, perjudicando su libertad de acción, lesionando el entendimiento positivo de sí mismo. Además, con «la experiencia del “menosprecio” aparece el peligro de una lesión, que puede sacudir la identidad de la persona en su totalidad» (1997, p. 137), pudiendo «trastornar la autorreferencia práctica de una persona de manera que le arrebatan el reconocimiento de sus determinadas pretensiones de identidad» (*Ibid.*, p. 161).

El autor presenta el menosprecio social de tres formas (Honneth, 1997, citado en Rivera, 2016, p. 180):

- 1.-** La forma de menosprecio desde el amor se refiere a un maltrato a la integridad física y psíquica del sujeto; acciones que intentan abusar de su cuerpo, provocando una vergüenza social, que dificulta la autonomía sobre su cuerpo, perdiendo confianza en sí mismo.
- 2.-** La forma de menosprecio desde el derecho, se refiere a la negación de los derechos y la exclusión social del sujeto, ocasionando la privación de privilegios y libertades legítimas, considerándolo un sujeto moralmente menos valioso y responsable de sus actos, recibiendo un trato vejatorio para la dignidad del ciudadano, ya que es calificado como menos que los demás ciudadanos.
- 3.-** La forma de menosprecio desde la solidaridad se refiere a la deshonra, desvalorizando la forma de vivir, sentir y actuar del sujeto o de su grupo social, devaluándolos cultural y socialmente, experimentando la pérdida de autoestima y la confianza en sus capacidades y cualidades, dificultando su integración social.

De lo antes expuesto, el ciudadano debe luchar por su reconocimiento desde el derecho, exigiendo al Estado su reconocimiento como miembro, con el propósito de alcanzar respeto en sí mismo, autoestima, autoconfianza y autorrealización personal y ciudadana; intentando así evitar el menosprecio social que generaría la desvalorización de sus capacidades

intelectuales, de sus derechos y deberes constitucionales, lo que sería un daño a su autoestima, autoconfianza y autorrealización, provocando una sensación de fracaso en su proyecto de sociedad que desea construir.

De ahí que la Nueva Gestión Pública procure evitar ese menosprecio social a la identidad y derechos del ciudadano a través de múltiples plataformas de participación en la toma de decisiones, propiciando por virtud o por defecto un sujeto de Gobierno que se propone, desde la participación ciudadana, reconfigurar los territorios de gobernar. Esto basándose en un pensamiento centrado en el bienestar, la igualdad y la justicia social del ciudadano, sustentado en el derecho soberano y legítimo de su libertad de elección en la construcción de un ideal de sociedad en concordancia con sus compromisos, lealtades y valores emanados desde su comunidad.

## **2. Participación ciudadana. Relación política-sociedad civil y control social**

El concepto de participación ciudadana se fundamenta en la relación de la política con la sociedad civil —como fue señalado en el apartado anterior— dada por la capacidad que posee la ciudadanía de intervenir en la política, designando a sus representantes, e influir en las decisiones de un Estado adquiriendo la potestad y soberanía de resguardar o proteger los intereses sociopolíticos de una sociedad y accionando como mecanismo de control social. De este modo, la participación ciudadana se destaca por «tomar parte en el proceso de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas» (Parry *et al.*, 1992, p. 16), mediante **el apoyo o protesta a la decisión de sus representantes**, entendiendo la política como un mecanismo de socialización de los ciudadanos, en donde las dimensiones «individuales y sociales se configuran indisociables» (Marshall y Bottomore, 1988), dado que la conformación del ciudadano responde a los intereses individuales y sociales en la conformación del ideal de sociedad.

Desde la perspectiva teórica, el concepto de participación ciudadana presenta dos corrientes, las cuales son:

**1.- Teoría participativa:** Centrada en el ideal de ciudadanía frente a las elecciones democrata-representativas en el Estado moderno, los ciudadanos son los soberanos de elegir los destinos de su sociedad, acción que actúa democratizando los mecanismos de control hacia sus representantes y sus decisiones políticas, económicas y sociales.

**2.- Teoría realista o elitista:** Sostiene que la ciudadanía tiene una acción limitada dentro de los regímenes democráticos, ya que su capacidad solo se manifiesta en la elección de sus representantes, presentando bajos niveles de influencia en la toma de decisiones, con lo cual las élites políticas actuarían con la discrecionalidad del poder, otorgando estabilidad al sistema político, ya que la racionalidad de las decisiones son diseñadas, planificadas e implementadas por la tecnocracia.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de las características de las teorías antes señaladas:

**Cuadro nº 10: Teorías de participación ciudadana**

	<b>Teoría participativa</b>	<b>Teoría realista o elitista</b>
¿Quién y cómo debe participar?	Los interesados deben participar activa y directamente en la toma de decisiones públicas en todos los ámbitos.	Los ciudadanos deben participar en la elección de los representantes. No es necesaria una participación masiva y continuada ya que la toma de decisiones corresponde a los políticos.
¿Qué hay detrás de la no participación?	Insatisfacción, distanciamiento de la política.	Satisfacción con el funcionamiento del sistema político.
¿Cuáles son las consecuencias de una elevada participación en todas sus formas?	Mejores ciudadanos, mejores decisiones y mejor implementación de las mismas.	Sobrecarga de demandas e inestabilidad política.
Criticas	No especifica cómo poner en marcha	Restringe excesivamente la

	mecanismos participativos extensivos e intensivos factibles. Presupone una ciudadanía interesada y activa. La población intensamente participante no es representativa del conjunto.	relación entre ciudadanos y política al ámbito electoral. Se despreocupa de las actitudes de apatía política. Ignora la importancia de los movimientos sociales como agentes de cambio político y social.
Autores	Rousseau, Macpherson, Pateman, Barber	Schumpeter, Sartori, Huntington

Fuente: En base a Anduiza & Bosch (2004). *Comportamiento Político y Electoral*, p. 25. Barcelona: Ariel.

En el cuadro se aprecian diferencias sustanciales respecto de la concepción de la participación ciudadana en la esfera de la política, ya que, por un lado, la teoría participativa dota al ciudadano de la acción de intervenir en las decisiones del Estado —ya sea mediante su sufragio en tiempos de elecciones— y a la vez de poder influir en la toma de decisiones de la política pública, destacando su rol activo en la fiscalización, control y destino de los intereses significativos que involucran a la sociedad a la cual pertenece. Por otro lado, la teoría realista o elitista reduce la participación ciudadana solo a la electoral, presentando un ciudadano pasivo que se resta de la toma de decisiones, dejando en manos de su representado las definiciones de su destino; en términos de Beck (1999), estaríamos frente a un individualismo egoísta, que acota sus acciones pensando en sí mismo e inconsciente de las consecuencias que pueden traer esas acciones en el destino de los otros. En otras palabras, la relación política-sociedad civil se fundamenta desde la diferenciación de los niveles del sistema político y, por ende, en la toma de decisiones, en donde «el votante participa a través de su voto como el secretario de Estado participa en la elaboración de una determinada política» (Verba y Nie, 1972, p. 2), demostrando así la inconsciencia e inconsistencia en la configuración de la estructura de la institucionalidad estatal, ya que margina al ciudadano del proceso de las decisiones, privándolo de la participación de optar por la sociedad que desea construir e ignorando que cada «vez adquiere una relevancia mayor la ciudadanía, los derechos individuales del ciudadano y su

derecho individual de tener injerencia en las políticas de Estado respecto de las cuales es el directo beneficiario. Un aspecto fundamental también, es que el ciudadano pueda tener recursos ante el Estado, cuando sus intereses son agredidos o violados por éste» (Correa, 1998, p. 85).

Desde este punto, la presente tesis se inclina por los postulados expresados por la teoría participativa, ya que se sostiene que la realidad en la modernización del Estado de Chile mediante la implementación de su nueva gestión pública, se basa en la eficiencia y eficacia para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, estableciendo estrategias que permitan conformar consensos en la toma de decisiones de la política pública a través de la participación de sus ciudadanos, ya que «las nuevas formas de articulación de la vida social, sin la mediación de las instituciones político-estatales tradicionales, llevan a la creación de una nueva institucionalidad formal e informal, pero ello no significa la extinción del Estado. Por el contrario, como sostiene Lechner, la acción del estado es indispensable, de una parte, para darle validez jurídica a la regulación alcanzada mediante estas interacciones horizontales, y de otra parte, el Estado es insustituible para lograr la representación de la sociedad en su conjunto, así como para alcanzar una capacidad de conducción que asegure cohesión y una forma aceptada de convivencia social. Aquí pareciera radicar la función coordinadora del Estado democrático» (Noé, 1998, p. 47).

En este sentido, la participación ciudadana es entendida como la relación existente entre la ciudadanía-sociedad civil y el Estado (política); relación que permite establecer mecanismos de control social a través de la interacción e interdependencia entre ciudadanos y ciudadanos y Estado, conformando una democratización «en la toma de decisiones de la política pública y su eficacia y efectividad en la realidad social» (Eslava, 2008), en donde sean representados los intereses de la sociedad en su conjunto, expresada en voluntad soberana de sus ciudadanos. Además:

«una categoría de vital importancia en el análisis neoinstitucional está relacionada con la teoría del agente-ciudadano principal, la cual se aplica a la política como la relación entre ciudadanos y gobernantes en el marco de la democracia representativa. El problema consiste en que el agente-ciudadano puede tener incentivos para favorecer su propio interés en detrimento del interés del principal, ya que éste no tiene capacidad de monitorear todas las acciones y decisiones de aquél. Los incentivos del agente están relacionados con la presencia de asimetrías de información

—dificultades de acceso y análisis por parte del principal—, asimetrías de poder —dificultades del principal para sancionar— y múltiples principales —directrices y mandatos diversos—. En términos de políticas públicas, desde la teoría del agente principal puede plantearse que el agente-ciudadano está obligado a atender la petición de cuentas del principal sobre el uso de los recursos que le ha delegado, el agente-ciudadano debe rendir cuentas de sus acciones y decisiones, debe justificarlas y debe estar sujeto a la acción sanción por parte del principal» (Eslava, 2008, p. 5).

En referencia, Baño (1998) sostiene que:

«la participación ciudadana es generalmente entendida como una participación en “actividades públicas”. No tendría utilidad extender el alcance de la participación ciudadana a otras formas de participación social, como las de carácter comunitario, el asociacionismo privado y otras que se desarrollan en función de variados intereses o valores circunscritos a la esfera privada y sin pretender relaciones activas con el poder público. Pero cuando se está haciendo referencia a lo público es necesario hacer distinciones que se corresponden con las significaciones atribuidas al término Estado» (p. 28).

De este modo, la relación política-sociedad civil se expresa desde tres dimensiones de acción, las cuales son:

«(1) **Dimensión Civil:** La acción es la defensa de los derechos de igualdad ante la ley, libertad de la persona, libertad de expresión, libertad de información, libertad de conciencia, de propiedad y de la libertad de suscribir contratos; (2) **Dimensión Política:** La acción está relacionado con el derecho de asociación y con el derecho a participar en el poder político, tanto en forma directa, por medio de la gestión gubernamental, como de manera indirecta, a través del sufragio; (3) **Dimensión Social:** La acción nos remite al conjunto de derechos de bienestar mínimos y obligaciones sociales que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de la vida de su comunidad» (Espinosa, 2009, p. 98).

Es así, entonces, que los esfuerzos de las democracias en general y de la chilena en particular, deben brindar los canales de participación ciudadana para contrarrestar el alejamiento e insatisfacción ciudadana con la política, con el objetivo de evitar los despotismos y el egoísmo individualista, ya que el deber ético-moral de la institucionalidad estatal es constituir una asociación de intereses en común que doten a los ciudadanos de

sentidos de pertenencia e identidad hacia una sociedad que se debe construir con las acciones de todos sus miembros.

En este sentido:

«se trata de un Estado que asume un rol activo en una tarea compartida con la sociedad, donde se establecen relaciones —unas más y otras menos institucionalizadas— de interlocución entre ambos. En base a estas orientaciones, dos son los ejes a partir de los cuales el gobierno debe estructurar su intervención respecto de la participación social:

(a) Estimular la organización y participación de las personas en el mejoramiento de sus condiciones de vida y en las tareas del desarrollo. Esto lleva a definir una función de generación y promoción de espacios, mecanismos institucionales y estrategias de gobierno, que hagan posible la participación efectiva en diversos niveles y ámbitos.

(b) Readecuar la organización y procedimientos de la Administración Pública, de modo de facilitar una interlocución eficaz y permanente con la ciudadanía» (Garcés & Valdés, 1999, p. 19).

Relacionado con lo anterior, la siguiente cuadro describe las distintas formas de cómo se puede configurar la participación ciudadana en la política.

**Cuadro n° 11: Formas de participación ciudadana**

	<b>Tradicionales</b>	<b>Innovadoras</b>
Promovidas institucionalmente	Participación electoral	Mecanismos de participación directa (presupuestos participativos, consejos consultivos)
Basadas en organizaciones	Afiliación, donación, militancia dentro de partidos, sindicatos y organizaciones políticas tradicionales	Afiliación, donación, militancia dentro de nuevas organizaciones (nuevos movimientos sociales)
De iniciativa individual	Contacto	Protesta por consumo de utilización de nuevas tecnologías (Internet, teléfonos móviles, etcétera)

Fuente: En base a Garcés & Valdés (1999). *El Estado del Arte de la Participación Ciudadana en Chile*.

Desde el cuadro, se puede indicar que la participación ciudadana —desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública implementada por el Estado de Chile— se ubica en las formas de participación innovadoras, ya que pretende incrementar las iniciativas estatales de participación, además de apoyar las iniciativas comunitarias y organizacionales de participación. Asimismo, también ha empeñado sus esfuerzos por ampliar las plataformas tecnológicas (Internet) a los sectores más vulnerables, con el fin de que puedan tener acceso a la información y a la participación en las decisiones, permitiéndoles potencialmente convertirse en un futuro cercano, en un movimiento social globalizado perteneciente a una sociedad, red, legitimada y exponencialmente influyente en la estructuración de políticas públicas que los beneficien (Castells, 1998).

Es así, entonces, que se debe evitar el «autoencierro» de los ciudadanos perteneciente a una cultura clasificada con escaso capital social o vulnerable socialmente, ya que el no participar de las decisiones de la política pública origina una centralización del poder de decisión, «situación que significa pérdidas considerables para la sociedad. Obstaculiza seriamente el avance de la cultura, que pasa a ser tratada como un campo secundario, de “puro gasto” y que, al mismo tiempo, tiene un gran “costo de oportunidad”, no emplea sus posibles aportes a los procesos de desarrollo. Deben emprenderse esfuerzos sistemáticos para superar la brecha causante de estas pérdidas. Como se ha visto en las secciones anteriores, la cultura constituye parte relevante del capital social, es portadora de múltiples posibilidades de contribución a las acciones del desarrollo, y esto no es teorización, como lo han indicado las experiencias reseñadas y otras muchas en curso. La crisis del pensamiento económico convencional abre una “oportunidad” para que, en la búsqueda de un pensamiento más comprensivo del desarrollo, se incorporen en plena legitimidad las dimensiones culturales del mismo. Antes de explorar algunas de las intersecciones posibles, una advertencia de fondo. La cultura puede ser un instrumento formidable de progreso económico y social. Sin embargo, allí no se agota su identidad. No es un mero instrumento. El desarrollo cultural es un fin en sí mismo de las sociedades. Avanzar en este campo significa enriquecer espiritual e históricamente a una sociedad, y a sus individuos» (Kliksberg, 2003, p. 26).

Por esto, es prioritario que los Estados brinden los canales de participación democráticos para la construcción de una sociedad heterogénea desde lo cultural, económico, político y social, en donde se manifiesten todos los pensamientos en pos de constituir un modelo de desarrollo legitimado por todos los ciudadanos.

## **2.1 La participación ciudadana y de la sociedad civil como mecanismo de control social de la política**

La participación ciudadana se debe considerar como el pensamiento y la acción de la sociedad civil en la esfera de lo político, en donde su participación es el mecanismo de control sobre las posibles discrecionalidades en que pueda incurrir la institucionalidad estatal en el diseño, planificación e implementación de la política pública, así como «su eficacia, efectividad y cumplimiento en la realidad social» (Eslava, 2008), pues «se puede hablar de ciudadanía pasiva y activa. La pasiva confiere al ciudadano el carácter de sujeto de derechos y de obligaciones consagrados en la institucionalizada vigente. La ciudadanía activa agrega la calidad de agente en la determinación continua del contenido de fondo de las políticas, el concepto de ciudadanía activa hace referencia a una práctica vinculada al poder que refleja las luchas acerca de quienes pueden decidir qué problemas se abordan en las políticas públicas y cuáles son los que se priorizan, tanto entre los problemas comunes como en los problemas más particulares» (Correa y Noé, 1998, p. 6).

En este sentido, Viera (1998) afirma que el concepto de sociedad civil se encuentra relacionado con las formas de solidaridad social; sin embargo, en los actuales tiempos de modernidad no se revelan esas formas de solidaridad social tradicionales, ya que los constantes avances tecnológicos han hecho que la sociedad posea otras formas de relacionarse e interrelacionarse —marcadas básicamente por el individualismo y la autonomía social— creando la necesidad teórica de formular nuevas asociaciones o formas de solidaridad modernas que constituyan una sociedad civil, destacando tres constataciones:

«(1) La sociedad civil aparece asociada a procesos de diferenciación entre Estado y mercado, derecho privado y derecho público. Ella identifica la vida ética y la construcción de estructuras de solidaridad con la limitación de la influencia del mercado y del Estado sobre las formas interactivas de

organización social. Se trata de limitación y de regulación, no de abolición; (2) El concepto aparece asociado al sistema legal moderno, que cumple el papel de relacionar individuos sin la intermediación del Estado, cuyo poder pasa a ser controlado por reglas de publicidad, que operan como límites legales al ejercicio de la autoridad. Así, el sistema legal establece, a través de los derechos positivos, la institucionalización no sólo de la sociedad civil, sino también de sus formas de control sobre el aparato administrativo del Estado moderno; (3) El concepto de sociedad civil implica el reconocimiento de instituciones intermediarias entre el individuo por un lado, y el mercado y el Estado por otro. Estas instituciones mediadoras cumplen el papel de institucionalizar principios éticos que no pueden ser producidos ni por la acción estratégica del mercado ni por el ejercicio del poder por el Estado. En este sentido, la reconstrucción de la solidaridad social en la modernidad estaría asociada a la idea de autonomía social» (p. 6).

Desde estos argumentos, la solidaridad de la sociedad civil se configura como un modo de diferenciación social de las esferas del poder político y económico, en donde los ciudadanos procuran participar como catalizadores de las necesidades insatisfechas que han producido una desigualdad social, por lo cual necesitan el reconocimiento social del derecho para emprender un control social sobre la toma de decisiones del poder del Estado. Para esto, el «ciudadano como representante de la sociedad civil emprende acciones racionales e intencionales en busca de objetivos específicos, como pueden ser tomar parte en una decisión, involucrarse en alguna discusión, integrarse, o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico» (Velásquez y González, 2003, p. 57).

Siguiendo con la argumentación de que la participación ciudadana actúa como control social en la esfera de la política, específicamente de las decisiones que toma o puede tomar el poder del Estado, la acción participativa de la ciudadanía se configura en una voluntad política que busca influir en el mejoramiento de la administración y gestión del Estado en la generación de políticas públicas que representen la solución efectiva de problemáticas sociales determinadas. Con esto, se propician los mecanismos de gobernabilidad, ya que todos los actores de interés deben ser escuchado y atendidos en sus demandas.

En consecuencia, el control social ejercido por la participación ciudadana se manifiesta a través de las manifestaciones de intervención, influencia, diseño, implementación y eficacia de una política pública que represente el interés colectivo o

individual de un determinado ideal de sociedad, ya que «le incumbe a la ciudadanía incidir en la determinación acerca de quiénes pueden efectivamente participar de las libertades o derechos comunes, así como intervenir en la definición y extensión de los derechos o beneficios comprendidos en la ciudadanía. En ambos sentidos la ciudadanía implica organización y lucha por la obtención de derechos» (Noé, 1998, p. 41).

Sin embargo, en el caso de Chile, Delamaza (2011) argumenta que el tema de la participación ciudadana ha estado siempre en el debate político de los años 90:

«generándose diversas políticas públicas, programas, iniciativas legales y convocatorias amplias para abordar el tema (Serrano, 1998; Gentes, 2004; Espinoza, 2004, Delamaza, 2005; Mas Voces, 2005; Fernández y Ordóñez, 2007; Gerber, 2007). Durante los años noventa la participación ciudadana pareció ser una idea políticamente correcta, es decir, formó parte del discurso oficialmente aceptado. Pero su significado permaneció en la ambigüedad y su despliegue fue muy acotado. En cualquier caso hablar de participación ciudadana en el contexto de los noventa, no comprometía ningún cambio concreto en las orientaciones y prácticas del proceso político e institucional. La situación cambió en 2006, con la apertura —y rápida clausura— del debate sobre “gobierno ciudadano”, realizado con una amplia e intensa aunque breve movilización social —la rebelión de los pingüinos— como telón de fondo. Ese debate permitió ver que el consenso no era tal, cuando se trataba de poner en práctica transformaciones concretas en el modo de gobernar (Delamaza, 2006; Navia, 2006; Arriagada, 2007, Fernández, 2007). Surgieron así voces explícitamente contrarias a la introducción de nuevos mecanismos de participación institucional, y que denunciaron la idea de “gobierno ciudadano” como algo carente de sentido y preñado de peligros (Navia, 2006; Peña, 2006; Arriagada, 2007; Boeninger, 2007), además [...] el estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el carácter binominal del actual sistema electoral), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de “iluminismo democrático” del Estado chileno hace que se privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigidas “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local”» (pp. 47-48).

Por esto, en el caso de Chile es prioritario fortalecer los vínculos sociales entre sus ciudadanos, tanto a nivel local como nacional con el objetivo de interrelacionarse con el Estado para la conjunción de políticas públicas participativas, «enmarcados en un nuevo contrato social entre individuo y sociedad» (Delamaza, 2011), para establecer un control

social que evite la discrecionalidad de Estado durante la toma de decisiones de la política pública, la cual se conforma por diseños emanados de los intereses de actores poderosos, permitiendo capitalizar ganancias sustantivas, debido al modelo gerencial aplicado en Chile —el cual beneficia el equilibrio económico sobre el social—, con lo cual tiende a satisfacer los intereses de los actores empresariales en desmedro de una política pública centralizada en el bienestar ciudadano. Ante esta realidad, se debe insistir en el fortalecimiento de los movimientos ciudadanos como principal mecanismo de crítica al modelo imperante en Chile, con el propósito de formar parte del espacio público en la toma de decisiones de la política pública y, además, fundamentado en la creación del valor público de la política, brindando gobernabilidad y gobernanza a los procesos sociales y democratizando los canales de participación y de control social sobre la política.

En definitiva, tanto la ciudadanía como la ciudadanía-sociedad civil deben gestionar —mediante sus políticas públicas— su participación ciudadana promoviéndose como un ente regulador, fiscalizador y controlador de la eficiencia del poder del Estado, con el objetivo de mantener la gobernabilidad y gobernanza en la relación política-sociedad civil ya que «en contextos de prohibición de la actividad política, resurge la acción civil como espacio de encuentro y socialización alternativo, elaboración de propuestas y organización, etcétera, particularmente si se cuenta con apoyo externo (cooperación internacional) y redes sociales o políticas previas. En el proceso de transición, sin embargo, será determinante si estas tendencias de la sociedad se expresan en alguna organización o partido político o, más ampliamente, si cuentan con recursos de acción al interior del sistema político en reconstrucción. Si el proceso está forzado a consensos de naturaleza conservadora o restrictiva —mantener el orden constitucional, preservar el modelo económico— la sociedad civil prodemocrática difícilmente encontrará espacio político para posicionar sus agendas. Pues esa política apunta a marginalizar del proceso de formación de voluntad colectiva a través del debate y la deliberación pública, amplia y masiva. Al contrario lo restringe a los llamados “actores estratégicos” que viabilizan el consenso de las elites. Si no cuentan con los recursos de acción política adecuados al contexto, la tendencia será a la marginalización de los esfuerzos de la sociedad civil, que es lo ocurrido en el caso chileno» (Delamaza, 2011, p. 64).

Ahora bien, la influencia de la ciudadanía en los distintos niveles de las reformas del Estado, «se fundamenta en los procesos de descentralización dados por legislaciones que formalizan y orientan la participación ciudadana, constituyéndose en un potencial democratizador, que produce cambios en las desigualdades o asimetrías de la representación y legitimación política, generando las condiciones de plantear y problematizar los modelos de desarrollo de un Estado» (Cunill, 1991), con lo cual se configura una institucionalización en la relación entre el Estado y la ciudadanía-sociedad civil, compuesta de intereses particulares y las ofertas de las políticas públicas estructuradas por la institucionalidad estatal a nivel regional o nacional.

Por esto, es relevante insistir en que el Estado debe fomentar las discusiones políticas y un acceso igualitario a las instancias de la toma de decisiones —aumentando la capacidad de representación e influencia de todos los actores sociales en general y de los sectores marginados en particular—, ya que con eso se fortalecen los mecanismos de representatividad y legitimidad a las reformas administrativas emprendida por el Estado, demostrando que la corresponsabilidad sociopolítica es fundamental para la incidencia de la ciudadanía en la gestión y administración de este.

Así, «la participación ciudadana se distingue de la participación política porque el conjunto de actos y relaciones supuestas en el desarrollo de la primera no están enfocados (exclusiva, ni fundamentalmente) a influir en las decisiones y la estructura de poder del sistema político. **Es decir, aun cuando con el despliegue de estas prácticas ciudadanas se busca incidir en la toma de decisiones que constituyen el orden de la política y de las políticas, se diferencian sustancialmente de las actividades políticas porque el conjunto de acciones, desplegadas desde este ámbito ciudadano, no pretende ser ni constituirse en poder político, ni busca rivalizar con éste.** Aun cuando la participación ciudadana pueda concebirse como un canal de comunicación por el que discurren las decisiones que atañen a la competencia por el poder en un sistema político determinado (elección, sufragio); el alcance de dichas decisiones no está orientado a desplazar los órganos de carácter representativo, ni mucho menos constituirse en algún tipo de autoridad política» (Espinosa, 2009, p. 75).

No obstante lo señalado, las investigaciones realizadas en las democracias latinoamericanas indican que, la influencia de la ciudadanía en las reformas o transformación en la gestión y administración del Estado, no depende tan solo de la participación de la ciudadanía-sociedad civil, sino que en la capacidad de este para configurar canales de comunicación eficientes y efectivos que logren dar a conocer sus exigencias con claridad y precisión, permitiendo así conformar mesas de negociación entre ciudadanía-sociedad civil-Estado a fin de alcanzar acuerdos, con el propósito de lograr las transformaciones en la gestión de la política pública y, con esto, evitar la discrecionalidad del funcionario público. Es más:

«el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques. Vale decir que la mera promulgación legal o instalación administrativa de la democracia participativa, no resulta en si misma suficiente (Márquez et al., 2001; Bebbington et al., 2005; Canto, 2006; Remy, 2005; Velásquez y González, 2003; López y Pacheco, 2006). Este factor lleva a relevar la importancia de las experiencias en el ámbito subnacional, que experimentan y dan forma a mecanismos y estructuras de participación, y examinar las condiciones en las cuales estas pueden extenderse a otros campos y alcanzar mayor difusión e institucionalización» (Delmasa, 2011, p. 48).

En el mismo sentido, Cunill (2010) indica que —desde el comienzo de la implementación de los lineamientos de la Nueva Gestión Pública en los países latinoamericanos— se ha evidenciado que «el involucramiento de ciudadanos consumidores, a través de la ayuda voluntaria en la producción de servicios públicos, aumenta la calidad de éstos —al ajustarse mejor a las necesidades de los usuarios—, pero también incrementa sus costos; que está condicionada a la asistencia financiera estatal, y, sobre todo, que dadas las resistencias burocráticas, tiende a quedar relegada sólo a los servicios públicos periféricos o suplementarios» (p. 14), situación que deja de manifiesto que la influencia de la ciudadanía-sociedad civil en las transformaciones y metodologías de la gestión del Estado en la política pública, depende tanto de las legislaciones, de los canales de participación como de la preparación de los funcionarios públicos para que pueda ser realmente efectiva.

En efecto, al centrarse en los procesos democratizadores de la participación e influencia de la ciudadanía-sociedad civil en las transformaciones de la administración y gestión del Estado en el caso de Chile, se puede precisar en palabras de Delamaza (2011):

«el Estado unitario, centralizado y dividido sectorialmente; el sistema político presidencialista (reforzado por el carácter binominal del actual sistema electoral), junto al impacto de las reformas institucionales neoliberales (muchas de las cuales no han sido modificadas con posterioridad a 1990), crean condiciones desfavorables para la participación. La tradición de **“iluminismo democrático” del Estado chileno hace que se privilegie el cambio y las reformas “desde arriba” y con “sentido nacional”, antes que aquellas dirigidas “desde abajo” y que contengan algún tipo de “ethos local”**» (Salazar y Pinto, 2000, citado en Delamaza, 2011, p. 48).

De lo anterior, se puede precisar que la participación de la ciudadanía-sociedad civil en la influencia de las reformas en la administración y gestión del Estado de Chile, ha sido de baja intensidad —para no calificarla de nula influencia—, dando consigo el diagnóstico de que tal participación se ha situado desde una lógica utilitarista, persiguiendo solo el beneficio y la satisfacción de la oferta de la política pública —como son los ejemplos de la pavimentación participativa de los barrios pobres a nivel regional (1990-1998)—, características que ponen en contexto la marginación de los procesos de voluntad colectiva en el debate y la deliberación política, como lo señala Delamaza (2011), entregando un espectro sociopolítico, dominado por «actores estratégicos que viabilizan el consenso de las elites» (p. 64); derivando a su vez la acción participativa de la sociedad civil-ciudadanía chilena, a solo meros usuarios y beneficiados en la política pública, como lo indican las agendas políticas de los partidos de la Concertación (1990-2010). Esto, pues la gestión estatal en este período se centró en fortalecer la democracia recuperada tras la dictadura, a través de políticas públicas de inclusión social de los sectores más pobres, orientando esas políticas al crecimiento y equilibrio macroeconómico y a las lógicas de gobernanza y gobernabilidad, logrando de esta manera reducir los índices de pobreza material pero aumentando la despolitización de tales sectores, debido a la falta de institucionalidad para manifestar opiniones, críticas, sensaciones, anhelos, etcétera.

En palabras de Delamaza (2011):

«El sistema político chileno es altamente centralizado y el diseño de gobernabilidad vigente en los últimos veinte años tiende a profundizar esta centralización. De tal manera que la descentralización se ha expresado principalmente a la desconcentración de servicios centrales y al traspaso de funciones administrativas especialmente a los municipios (salud y educación entre las principales). Esto se debe a que el proyecto político de la transición contempló solamente la democratización política de los municipios y no un cambio de la arquitectura institucional y administrativa del país. También en este plano contrastan las diferencias con otros casos de América Latina, como Colombia, Brasil, Perú y Bolivia. Estados unitarios y federales, como los mencionados, han desarrollado procesos más profundos de descentralización e institucionalización de la participación local articulándola a los procesos de decisión política.

El modelo de gobernabilidad pone el énfasis en la responsabilidad fiscal y fortalece para ello el papel del Ministerio de Hacienda, no sólo en el control del gasto, sino en la orientación del conjunto de los programas, labor que realiza a través de diferentes instrumentos de modernización y evaluación de programas públicos. Esa prioridad se vuelve predominante en la gestión del Estado, **pues no tiene interlocutores con los cuales negociar metas específicas al interior del ejecutivo, ni mecanismos para acoger políticas concertadas con la sociedad civil en espacios regionales o locales. Fomenta modalidades de cofinanciamiento que alivien el gasto fiscal, pero no instancias de decisión conjunta o co-provisión de servicios sobre la base de agendas compartidas y adecuación de instrumentos de inversión y acción pública. La llamada “agenda de modernización del Estado” promueve a su vez procesos inspirados en los mismos principios –asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión en su conjunto- y no contempla adecuaciones como las que requiere la concertación con la sociedad civil»** (pp. 67-68).

En síntesis, al definir cómo influye la ciudadanía-sociedad civil en los distintos niveles de las reformas del Estado, se puede afirmar que la participación ciudadana —tal como lo representan los casos de los países latinoamericanos en general y el chileno en particular— sólo se hace desde una mínima participación en la toma de decisiones de la política pública, ya que estas políticas vienen definidas desde arriba, con escasa intervención de la ciudadanía-sociedad civil, transformándose en una política meramente asistencialista, que fragmenta una verdadera o sustancial participación en las reformas del Estado, insistiendo en que:

«la transición democrática chilena ha mantenido los **lineamientos básicos del período neoliberal, principalmente, un énfasis unilateral en asegurar un ambiente económico amistoso a los negocios en el corto**

**plazo, así como un manejo de los asuntos públicos mayormente en el interés del empresariado y una minoría de altos ingresos de la población.** Consecuentemente, parece justificado considerar ambos períodos como parte de la misma estrategia estatal de desarrollo que el país ha venido experimentando desde las últimas décadas del siglo XX, y que predomina hasta hoy» (Riesco, 2006, p. 23).

### **3. Participación ciudadana en la política pública. Expectativas de satisfacción de necesidades**

Al centrar la participación ciudadana en relación con la oferta de la política pública, se debe señalar que se expresa en la acción de involucrarse en la elaboración y decisión de la política pública en una interacción entre los individuos y el Estado, en donde se contribuye a la formación de lo público para satisfacer necesidades (Sojo, 2011; Font, 2001; Ziccardi, 1998; Álvarez, 1997; Cunill, 1991).

De este modo, se entiende la participación ciudadana como una acción colectiva o individual que conjuga las esferas de lo social y de lo político-público, con la intención de «tomar parte en la construcción, evaluación, gestión y desarrollo de los asuntos públicos, independientemente de las modalidades (institucional-autónoma) por las que esta misma discurra» (Álvarez, 2004, pp. 50-51). Además, «podemos entender la participación como el criterio de gestión que se orienta a favorecer y hacer factible en distintos ámbitos y niveles, la intervención de la ciudadanía destinataria de la acción pública en la definición, gestión y evaluación de las políticas, programas y proyectos del sector público» (Sáez, 1998, p. 66).

En este sentido, Font (2001) pone en duda la capacidad de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones de una política pública, afirmando que al:

«hablar de cambios en sociedad y política hemos observado dos tendencias contrapuestas. Por un lado, unos ciudadanos cada vez más preparados, pero por otro, una vida política cada vez más compleja, en amplitud temática y funcionamiento. Como si las decisiones políticas quisieran mantener cierta distancia respecto del ciudadano medio, los progresos logrados por estos son compensados por un proceso de toma de decisiones que crece en complejidad y exige cada día mayor información y esfuerzo. Por ello, siguen teniendo razón de ser las dudas que plantean la falta de información y de capacidad de comprensión de los ciudadanos como uno de los grandes

obstáculos para hacer crecer significativamente su participación en la toma de decisiones colectiva» (p. 3).

Sin embargo, Sáez (1998) insiste en que la participación ciudadana en la toma de decisiones fortalece la democracia, la cual debe ser incentivada por el Estado mediante la entrega de información y preparación necesaria para decidir racionalmente, en la cual se:

«(1) debe preocuparse como primer paso, de informar sobre sus políticas, programas, logros, fracasos, etc. Debe informar para hacerse accesible a la ciudadanía, para darse a conocer, para hacer transparente su quehacer. En esta línea se trata de persuadir a la opinión pública no de manipularla; (2) debe garantizar a los usuarios un eficaz servicio de información. Por ejemplo, que haya un buen funcionamiento de la información al público en ventanillas. Se busca entregar un tipo de información útil, operacional, de fácil acceso, continúa, creíble; (3) debe activar canales de comunicación directos, de relación cara a cara con la ciudadanía, con la comunidad, buscando descentralizar al máximo el proceso de información. Operando al revés de lo que sucede con los medios masivos de información, que tienden a centralizar en alto grado la información» (p. 77).

Es así, entonces, que la participación «se puede entender en esta línea, como posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, como posibilidad de acceder al control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su labor, hacerse y mantenerse responsables de ella ante la ciudadanía» (*Ibid*, p. 67), ya que las «instituciones públicas deben estar al servicio de la gente y ser fiscalizadas por ellas. Su cometido tiene que ser evaluado en función de la oportunidad, accesibilidad y calidad del servicio que prestan y el cumplimiento de sus objetivos y metas. Para eso deben informar al público, sujetarse a su escrutinio y rendir cuenta de sus costos y eficiencia» (Brunner, 1994, citado en *Ibid.*, p. 67).

De esta forma, la participación ciudadana tiende a mejorar los procesos de modernización de los Estados, no solo del punto de vista operativo sino también desde su constitución ético-moral, como lo sostiene Delamaza (2011) al señalar que:

«el enfoque de construcción democrática vincula la consideración de los aspectos institucionales con los desarrollos de la actoría social, dada la estrecha imbricación entre actores situados en distintos niveles de poder y ámbitos de interés público. Vale decir, que los cambios institucionales que redundan en “apertura” del Estado a la sociedad facilitan el surgimiento de

una ciudadanía “activa” y “deliberante”. De este modo, el rol del Estado no culmina con el reconocimiento legal de ciertos derechos de ciudadanía (“pasiva”) sino que puede ir más allá. Es ahí donde se abre el espacio de la participación, que puede involucrar la definición de intereses, prioridades y control del quehacer público, incidir en la toma de decisiones, deliberar argumentativamente y ampliar los temas de la agenda política y coordinar sus esfuerzos para la generación y ampliación de bienes públicos. El supuesto es que esa provisión de bienes públicos no está asegurada por sí sola a través de los recursos estatales ni de la operación del mercado» (p. 33).

De las anteriores afirmaciones, puede nacer la duda sobre la posible segmentación de la participación ciudadana. Por un lado, las libertades y los discursos innovadores expresados en la esfera de lo político pueden favorecer los verdaderos cambios en las estructuras desiguales de la sociedad —dado su carácter democratizador en la toma de decisiones en pos de producir un cambio social que conlleve el bienestar del todo social—. Por otro lado, esas libertades y discursos innovadores pueden provocar la exclusión de los procesos de legitimación política, ya que son factibles de ser considerados desestabilizadores de la gobernabilidad democrática, traduciendo esas demandas en una negación de la diversidad sociocultural.

Entonces, es necesario preguntarse: ¿qué nociones normativas derivadas de los significados de democracia y de ciudadanía son consideradas por el Estado para permitir la participación ciudadana en la toma de decisiones de la política pública?

La pregunta es respondida por Delamaza (2011), argumentando que:

«[las] interfaces entre Estado y sociedad abarca un amplio rango de materias y modalidades y sólo algunas de ellas pueden considerarse participación ciudadana con consecuencias democratizantes, de acuerdo al planteamiento que hemos esbozado: las que denotan un proceso de apertura efectivo y ampliación democrática del Estado de efectos duraderos; las que colaboran a superar la fragmentación de los actores de la sociedad civil y a generar en ella nuevas capacidades para la incidencia en la esfera pública; las que promueven el cambio institucional en favor de un “empoderamiento” de la sociedad en los asuntos públicos. El Estado cuenta con recursos específicos para promover o inhibir estos procesos, a saber el uso monopólico de la fuerza, la obligatoriedad de la norma legal y la legitimidad democrática. Vale decir, la capacidad de moldear los espacios y relaciones que establece, es alta. De allí que sea relevante analizar tanto las orientaciones de política como los diseños institucionales que el Estado pone en práctica para la participación de la ciudadanía y el vínculo con la sociedad. De ello

dependerá, en gran medida, el potencial y los límites de la participación. El artículo analizó diversas iniciativas» (p. 34).

Las afirmaciones anteriores nos revelan que, el Estado, por su estructura organizativa, puede actuar con la discrecionalidad del poder, ya que puede considerar que una determinada demanda ciudadana no representa el interés general de la sociedad. Por esto, es de suma importancia que los procesos modernizadores del Estado puedan gestionar instancias en donde las diferencias socioculturales puedan ser incluidas, tal como lo señala Llanca (2008):

«subrayamos que la subjetividad es la que se hace presente, dejando de lado el principio de homogeneidad en las decisiones públicas. Por ello la labor de la democracia en estos nuevos tiempos, ya no consiste en organizar una unidad prefigurada, sino por el contrario, esta debe ordenar muchas diferencias» (p. 185).

En definitiva, la participación ciudadana puede influir en los procesos modernizadores del Estado a través de acciones estratégicas que amplíen la oferta de la política pública. No obstante lo anterior, también el Estado debe posibilitar los canales de participación ciudadana que permitan establecer acciones comunicativas (Habermas, 1992), en la relación política-sociedad civil, en donde se puede llegar a consensos del respeto a las diferencias enmarcados en derechos y deberes constitucionales, representativos de la dignidad humana.

En referencia al punto anterior, Franco y Mejía (2007), señalan que:

«Reconocer que los derechos sociales tienen altas connotaciones éticas, económicas y políticas es importante para reflexionar sobre sus posibilidades de ser alcanzados. No obstante, las condiciones éticas y políticas que enmarcan una sociedad tienen mayor repercusión que la misma suficiencia de recursos económicos; ello, por supuesto, se ve reflejado en poderío o flaqueza de la política social. La Cepal sostiene que un pacto de protección social centrado en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales hacen de la política social un instrumento de la equidad, la solidaridad, la universalidad y la eficiencia, teniendo en cuenta tres dimensiones: ética, política y contenidos de la protección social, es decir, aquellos donde la población se siente más desprotegida, como son la salud, la seguridad social y la fuente de ingresos para atender sus necesidades. [...] Aunque es discutible para algunos, el auge de movimientos igualitarios y la expansión democrática han logrado, en sistemas socialistas, la implantación de los derechos sociales en salud, educación, empleo y control de recursos

productivos. En nuestro sentir, estas son las áreas sustantivas de una verdadera seguridad social, y, a su vez, los frentes de actuación de la promoción de la salud y el desarrollo humano, es decir, campos prioritarios de una real política social basada en el igualitarismo y en las condiciones de equidad» (p. 478).

En este sentido, cabe señalar la importancia de los acuerdos sociopolíticos para conseguir el desarrollo integral de los ciudadanos, ya que «debe aspirarse a fundar las políticas en acuerdos sólidos que incluyan todos los intereses en juego y eviten que se entraben por juegos de suma cero. La contribución de las políticas sociales a la cohesión social debe aspirar a que a que deba acudir lo menos posible a la judicialización para disfrutar de los derechos, sean o no garantizados. De allí la relevancia de las prestaciones garantizadas en política social, que establecen cauces para que los beneficiarios en el marco de la institucionalidad social puedan hacer valer tales derechos» (Sojo, 2011, p. 11).

Del mismo modo:

«creemos que frente al reconocimiento de necesidades y de la falta de bienes y servicios para su satisfacción que una sociedad construye a partir de demandas dirigidas a los marcos institucionales y estatales, las políticas sociales a implementar deben dar cuenta sí o sí de los compromisos éticos y morales que se traducen en obligaciones sociales del Estado. Estas instancias de intervención política deben partir de dos recursos: el conocimiento técnico sobre las necesidades y el conocimiento que los actores sociales tienen de sus necesidades sentidas. Estos recursos tomados en conjunto representan las dos instancias de la problemática de las necesidades: el aspecto universal y el particular en la satisfacción de las mismas [...]. Por esta razón, creemos que estos saberes múltiples, demandas y consensos democráticamente regulados en relación con la producción y distribución de satisfactores serían las únicas herramientas capaces de atender la problemática de las necesidades básicas insatisfechas desde un marco institucional y legal entendido siempre como el conjunto de obligaciones sociales del Estado frente a la satisfacción de las necesidades básicas de sus ciudadanos» (Santasiero, 2011, pp. 42-43).

Entonces, nuevamente cabe recalcar la responsabilidad que tiene el Estado en incentivar los canales de participación ciudadana, esto con el objetivo de propiciar la conjunción de nuevos desafíos de integración social mediante políticas públicas enmarcadas en derechos inmanentes a la condición y dignidad humana, en donde los ciudadanos expresen su intención y voluntad de ser partícipes de la construcción de una sociedad diversa, justa e

igualitaria, evitando que el accionar político tenga la «la propensión a encapsular la parte de la población situada en el extremo inferior de la distribución social de riquezas e ingresos en la categoría imaginaria de “clase marginal”: una congregación de individuos que, a diferencia del resto de la población, no pertenecen a ninguna clase, y, en consecuencia, no pertenecen a la sociedad [...] personas despojadas de los derechos que poseen los miembros reconocidos y reputados de la sociedad; en pocas palabras, esta clase es un cuerpo extraño que no se cuenta entre las partes “naturales” e “indispensables” del organismo social» (Bauman, 2011, pp. 11-12).

### **3.1 Expectativas de la política pública-satisfacción de necesidades**

La participación ciudadana, como ya se ha señalado en los apartados anteriores, busca influir en la política pública con el objetivo de encontrar respuestas a sus necesidades, las cuales desea que sean satisfechas por la institucionalidad estatal. Por esto, los ciudadanos-clientes demandan que las políticas públicas puedan solucionar sus problemáticas de desigualdad social, configurando «la construcción de espacios de interacción e interlocución con el Estado» (Velásquez y González, 2003), en los cuales sus intereses son formulados con las expectativas de «participar en la constitución de una posible oferta de política pública» (Canto, 2005) mediante las siguientes etapas: (1) obtener información sobre un tema o una decisión específica; (2) emitir una opinión sobre una situación o problemática particular; (3) proponer una iniciativa o acción para la solución de un problema; (4) desarrollar procesos de concertación y negociación para la atención de conflictos, y (5) fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y fallos previos, así como el desempeño de la autoridad política (*Ibid.*, 2003), ya que:

«la política ciertamente no se hace innecesaria, pero precisamente empieza a cobrar significado a partir de la representación “imposible” de los intereses plurales de la ciudadanía, su articulación en un medio democrático en el que se presupone la igualdad. Desde aquí la organización política se abre, para la sociología, a incorporar mecanismos de participación en las tareas decisionales, que vinculen la política y la sociedad a un ámbito de diálogo en el que, más que el individuo, sea central la pluralidad de intereses y la conformación plural de los marcos convivenciales. Los distintos intentos de

la sociología (la tercera vía, la subpolítica, la democracia deliberativa o radical) cobran sentido a partir de dicha matriz, que si bien tienen como referencia también los problemas de la democracia contemporánea, se ampara una reinterpretación de la misma, a la vez que se vuelcan sobre ella diferentes arreglos institucionales con el fin de ampliar el objeto de la política» (Ganuza, 2005, p. 142).

Ahora bien, al centrar la discusión en la eficiencia y eficacia de la política pública, se debe hacer referencia a las ventajas comparativas y competitivas sustentables en el tiempo, siendo estas capaces de entregar una mejor calidad de vida y bienestar de desarrollo a los ciudadanos, la cual debe ir acompañada de una calidad en el servicio y —con esto— conseguir ciudadanos-usuarios-clientes satisfechos, debido a políticas adecuadas a sus problemáticas y/o necesidades, agregando valor público a las ofertas o servicios de la institucionalidad estatal. Por lo tanto, la calidad del servicio desde una perspectiva subjetiva conforma las opiniones y expectativas de los ciudadanos-usuarios-clientes, ya que evalúa las características de la política pública o el servicio para satisfacer sus necesidades explícitas o implícitas, superando sus expectativas.

En este sentido, Albrecht y Bradford (1990) señalan que cada organización o institución que entrega servicios debe tener cinco consideraciones con las necesidades de sus usuarios-clientes para que alcancen satisfacción, las cuales están compuestas por: (1) Mostrar comprensión, en un mecanismo de retroalimentación en donde el oferente debe estar dispuesto a entregar información, acompañar y guiar al demandante del servicio, para que sienta la solidaridad de los demás en sus problemáticas y/o necesidades; (2) Hacer que se sientan acogidos o recibidos, con la convicción de que encontrarán respuestas a sus demandas; (3) Hacer sentir que son importantes, mostrando empatía por sus problemáticas y/o necesidades, y entregándoles lo que realmente desean obtener; (4) Proporcionar un ambiente de confianza que permita que el usuario-cliente pueda sentirse cómodo y en confianza; y (5) Captar las exigencias del usuario-cliente para cumplir o superar sus expectativas.

De esta forma, la satisfacción de los ciudadanos-usuarios-clientes por el servicio recibido está directamente relacionada con el cumplimiento o superación de sus expectativas. Entendiendo por expectativa la «esperanza de realizar o conseguir algo» o la «posibilidad razonable de que algo suceda» (RAE, 2008), en la cual es fundamental que la

oferta que entrega la institucionalidad estatal se caracterice por una calidad en el servicio que permita dar una respuesta eficaz y eficiente a las problemáticas y/o necesidades del ciudadano-usuario-cliente.

Por otro lado, se debe entender por satisfacción «el resultado o estado final de un sentimiento conforme, saciado, satisfecho, etc., por un producto o servicio que soluciona satisfactoriamente las necesidades del usuario-cliente» (Oliver, Rust y Varki, 1997), entregando una visión utilitarista del comportamiento por el consumo de ofertas que puedan otorgar bienestar, placer y alegría (Anderson, 1973), «permitiendo apreciar un proceso de integración entre lo cognitivo y lo afectivo, producto de una información o acto que dota de respuesta satisfactoria a las necesidades personales o grupales, surgiendo una afectividad por lo recibido por el usuario-cliente, confirmando las expectativas esperadas»( Martínez-Tur, Peiró & Ramos, 2001).

Entonces, las expectativas por parte del ciudadano-usuario-cliente se hacen en referencia a la «calidad del servicio», entendiendo que la calidad tiene una composición subjetiva dada por la percepción del ciudadano-usuario-cliente, la cual no puede ser extrapolada arbitrariamente a los otros, ya que siempre es de carácter individual. Por consiguiente, el servicio público deberá enfocarse en las expectativas del beneficiario para intentar satisfacer y superarlas, las cuales por lo general responden al grado de necesidad, experiencias previas (las propias o de otros), y a las variables de edad, género, educación, socioculturales, tendencias políticas, creencias, etcétera. Por tales razones, las expectativas de satisfacción de la política pública dependen en gran medida de la preocupación y del grado de compromiso que demuestre el funcionario público en atención a las necesidades del ciudadano-cliente.

De este modo, las expectativas del ciudadano-usuario-cliente se configuran desde el (1) servicio deseado; (2) el servicio adecuado, y (3) la zona de tolerancia (Rodríguez *et al.*, 2014), los cuales se conjugan desde una medición escalar, calificándolo como un servicio de (1) excelencia; (2) aceptable; o (3) suficiente.

Lo señalado tiene referencia en el estudio analizado por Rodríguez *et al.* (2014), en la medición de la calidad de los servicios públicos españoles 2009-2011, en donde los resultados indican que los factores macrosociales, macroeconómicos, megatragedias,

etcétera, pueden determinar la percepción de expectativas de la calidad del servicio; es decir, que existe una correlacionalidad entre el mayor grado de necesidad de satisfacción, mayores son las expectativas que la política pública solucionará su problemática.

De esta forma, los estudios de opinión «contribuyen, en mayor o menor medida, a revelar y comprender las preferencias de los ciudadanos respecto de los servicios públicos. Hay que tener en cuenta que la valoración de los distintos servicios públicos puede servir de apoyo a cambios en las políticas que realicen los gobiernos o, por el contrario, utilizarse como justificación para no realizar modificaciones o reformas aun cuando éstas resulten convenientes» (Carrillo y Tamayo, 2008, citado en *Ibid.*, p. 597).

Entonces, los niveles de satisfacción que experimenta el ciudadano-usuario-cliente se ubican en tres niveles compuestos por (Carrillo y Tamayo 2008, p. 47):

- 1.- Insatisfacción:** No cumple con las expectativas del ciudadano-cliente.
- 2.- Satisfacción:** Coincide con las expectativas del ciudadano-cliente.
- 3.- Complacencia:** Supera las expectativas del ciudadano-cliente, experimentando una experiencia positiva por recibir un servicio de excelencia.

De esta forma, las expectativas sobre una política pública dependen directamente de la necesidad del ciudadano-usuario-cliente por satisfacerla, en donde la Administración estatal debe estar consciente de las contingencias políticas, económicas y sociales que determinan su gestión. Por ejemplo, si se ve afectado por una profunda crisis económica debe gestionar programas y planes en seguridad social (salud, educación, subsidios, bonos, etcétera) eficientes, para mantener altos grados de satisfacción entre los ciudadanos-clientes; en caso contrario, si esos programas y planes son deficientes, se pondría en riesgo la gobernabilidad, debido a los altos grados de insatisfacción. Es así que las reformas deben estar «orientadas a transformar a los consumidores en ciudadanos, en el sentido de que su voz y su satisfacción con estos servicios pasa a ser un elemento clave de la eficiencia de estos servicios y del funcionamiento de la democracia [...] la provisión de mercado por sí sola no puede asegurar una mayor satisfacción de los consumidores. Está surgiendo una nueva corriente denominada *New Public Service* que resalta la importancia de la involucración de los ciudadanos y que cuestiona la visión del ciudadano como un

consumidor, que defendió la corriente de la New Public Management en la década pasada. Ahora esa visión de la gestión pública se ve como demasiado estrecha, y se argumenta que las consideraciones y preferencias de los ciudadanos están en el centro de la provisión de servicios públicos» (Costas, 2007, pp. 40-41).

En este sentido, cabe destacar que los ciudadanos contemporáneos se han desarrollado, enmarcado, en productos y servicios diseñados y confeccionados para satisfacer sus deseos y necesidades, esperando una atención y servicios de calidad acostumbrados por el sector privado; principalmente del comercio, los cuales entregan productos que cumplen con sus expectativas de consumo mediante innovadoras técnicas de *marketing* y venta que facilitan la adquisición del producto y servicio deseado, produciendo grados de satisfacción a nivel emocional y físico. De ahí que la Administración pública enfrenta el desafío de responder a las expectativas ciudadanas respecto de la eficiencia y efectividad de una política pública para resolver sus problemáticas y satisfacer sus necesidades, expectativas enmarcadas en sistemas democráticos que garantizan como constitucional el derecho a exigir al Estado la provisión de sus necesidades.

Un modelo para medir el nivel de satisfacción de los ciudadanos se puede encontrar en la propuesta de GFK Adimark, institución que establece un marco interpretativo para la investigación en calidad de servicio (GFK Adimark, 2015). El objetivo de este modelo de medición es identificar aquellos factores que gatillan los juicios y percepciones de los usuarios, de forma de orientar una gestión de servicios enfocada en ellos. Desde esta visión, el modelo de satisfacción está compuesto por tres grandes elementos que permiten explicar los juicios de los ciudadanos respecto de un servicio y su proveedor (operacionales, resultados e imagen), lo que se aprecia en la siguiente figura:

**Figura N° 1: Modelo de satisfacción para medir la calidad de servicio de GFK Adimark**



Fuente: GF Adimark, 2015.

En este modelo se pueden identificar las siguientes dimensiones:

- **Dimensiones operacionales:** Es el componente más básico del Modelo de Satisfacción y corresponde a los elementos relacionados con el proceso de entrega del servicio reconocibles por sus clientes o usuarios en este caso. Normalmente, se les denomina a partir de aquellos momentos clave que viven los clientes en el ciclo de servicio. Por ejemplo: tiempo de espera para la atención, trato de los funcionarios, efectividad de trámites, funcionamiento del portal web, etcétera.
- **Dimensión de resultados:** Corresponde a los elementos que motivan al uso del servicio por parte de los clientes o usuarios. Por ejemplo: la entretención en el caso de un casino de juegos; la posibilidad de estar disponible y aprovechar las oportunidades en una empresa de telefonía móvil; la tranquilidad o sensación de protección ante un problema de salud para el caso de FONASA o ISAPRE, o la obtención del beneficio en el caso de la atención de los canales IPS.
- **Dimensión de imagen:** Corresponde a los elementos vinculados con lo que proyecta la marca del proveedor en el mercado. Estos elementos son los que buscan resolver los desafíos generados por la característica de intangibilidad que poseen los servicios. Dado que los servicios en su esencia son desempeños más que objetos, se hace difícil para los consumidores poder evaluar su oferta en forma previa, e inclusive puede llegar a ser difícil

emitir un juicio preciso en forma posterior al consumo. Es por esto que los mensajes relacionados con el proveedor y sus servicios en el mercado en general, son muy importantes.

El resultado de la satisfacción de los ciudadanos en cada una de estas dimensiones, arroja un encasillamiento que da origen a una clasificación de usuarios que esta organización resume como:

- **Apóstoles:** usuarios cuya experiencia con el servicio sobrepasa sus expectativas, y que informan a otros de la calidad de esta experiencia (referencias).
- **Peregrinos:** usuarios que están en un territorio de tránsito hacia la plenitud de la satisfacción y lealtad. Son potenciales apóstoles, donde sus carencias pueden pasar por aspectos emocionales y/o funcionales. Es un segmento atractivo para un servicio.
- **Mercenarios:** usuarios que desafían la regla satisfacción/lealtad. Son los buscadores de precio, compradores por impulso, seguidores de la moda o los que siempre buscan algo a cambio. No desarrollan lealtad con ninguna organización o servicio.
- **Rehenes:** son aquellos usuarios que, a pesar de tener malas experiencias con la institución, no pueden cambiar a corto plazo de proveedor, ya sea por los costos de cambio involucrados, por contratos establecidos o por la inexistencia de otro servicio similar, etcétera.
- **Terroristas:** usuarios que han vivido una mala experiencia con el servicio de la institución, que transmiten su frustración a su círculo social y que aprovecharán cualquier oportunidad para abandonarla.
- **Paganos:** usuarios que están en un territorio de indefinición y que potencialmente podrían ser convertidos por la compañía o el servicio.

Según Cuellar (*et al.*, 2009), la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos depende de que:

«en cada acto de prestación de un servicio, su percepción iguale o supere sus mejores expectativas. Teniendo esto en cuenta, siempre que sea posible, un primer paso para la evaluación de la calidad percibida de los servicios públicos es la identificación de las expectativas de los ciudadanos en torno a sus principales atributos. La investigación existente en esta materia nos permite saber que las expectativas ciudadanas en relación con los servicios se forman a partir de: las experiencias anteriores propias y ajenas en relación con esos servicios públicos, las necesidades personales que pueden variar de individuo a individuo e incluso, como hemos visto, en función del papel diferente que desempeña un ciudadano cada vez que se relaciona con la administración. También configura estas expectativas, la imagen general que quienes consumen el servicio se han ido formando de la organización prestadora del servicio a partir de elementos más o menos explícitos, como por ejemplo su propia política de comunicación o la apariencia del edificio, entre otros muchos. En el caso de los servicios públicos sabemos que la percepción de su funcionamiento está influida por la visión que los ciudadanos tienen de los políticos, del Estado o de las propias administraciones públicas, aunque el peso de esta visión decrece cuanto más concreto sea el servicio analizado» (p. 10).

De este modo, los estudios de satisfacción permiten «la intervención en los servicios públicos y las políticas públicas que no cumplan con niveles aceptables de satisfacción para modificar y reorientar sus alcances y limitaciones, contribuyendo a la reconfiguración una nueva relación entre el ciudadano y el Estado» (Hill y Jim, 2004), con el objetivo de llegar a consensos sobre las posibles modificaciones de la política, restaurando su valor público en relación con brindar al ciudadano la posibilidad de satisfacer sus necesidades y superar sus problemáticas, constituyéndose un mecanismo que tiende a la calidad, eficiencia y eficacia de la política pública para alcanzar el bienestar social de sus ciudadanos.

Asimismo, el ciudadano-cliente no puede ser considerado como un consumidor de la política pública —ya que sus percepciones y expectativas están correlacionadas con las dimensiones de lo político, económico y social—, expectativas en las cuales necesita la solidaridad del Estado y de los otros ciudadanos-clientes para alcanzar la satisfacción de sus necesidades, las que comprenden no solo lo material-objetivo, sino también el reconocimiento constitucional como ciudadano con deberes y derechos que lo dotan de sentido de pertenencia e identidad, configurando la conformación de su subjetividad política-ciudadana.

En otras palabras:

«el debate sobre los límites de la visión de los ciudadanos como simples consumidores de servicios públicos está acentuando la necesidad, para reguladores y gobiernos, de prestar atención al papel que la voz y la participación ciudadana tienen en la provisión eficiente de servicios públicos (Box et al., 2001; Nalbadian, 1999). Tenemos evidencia de que el incremento del uso de provisión privada no vino asociada con un incremento de la voz de los ciudadanos (Warner y Hefetz, 2002). Estos estudios señalan que la provisión de mercado por sí sola no es suficiente para asegurar la voz y la implicación de los ciudadanos y, por tanto, la eficiencia. La condición de cuasi-mercados de los servicios públicos no garantiza la soberanía del consumidor en este tipo de servicios. Los problemas de información asimétrica y de sustitución de preferencia limitan la capacidad de los mercados para lograr el óptimo social (Lowery, 2000; Sager 2001; Warner y Hefetz, 2006). Una conclusión que se extrae de todo lo dicho hasta aquí es que la satisfacción de los ciudadanos importa, y para conocer el grado de satisfacción hay que evaluar. Muchas empresas de servicios públicos llevan a cabo ya encuestas sobre la calidad percibida por sus clientes (Endesa, varios años; Defensor del Cliente de Endesa, varios años). Pero estos estudios son internos para consumo y orientación de las políticas de las empresas. Los responsables políticos de los servicios públicos deberían desarrollar evaluaciones continuadas de la calidad percibida y de la satisfacción de los ciudadanos [...]. Al margen de cuales sean las formas o modelos de producción de los servicios por los que hayan optado las políticas de los gobiernos, los ciudadanos consideran que los gobiernos siguen siendo los responsables últimos de su provisión y del buen funcionamiento de la prestación, especialmente cuando se trata de garantizar la seguridad de su prestación» (Costas, 2007, pp. 47-49).

En definitiva, la satisfacción del ciudadano-cliente con la política pública está dada por la equidad social, ya que:

«la satisfacción es la calidad, percibida entre los costos y los beneficios de los usuarios o clientes que creen les está ofreciendo el prestador. Si el producto o el servicio cumplen las expectativas, pero el usuario cree que los beneficios del prestador son desproporcionados, el usuario se mostrará insatisfecho. La disconformidad es la diferencia entre las expectativas y el rendimiento del producto; la confirmación se daría si fueran iguales. La disconformidad positiva o negativa se da cuando el producto funciona mejor o peor de lo que se esperaba» (Rey, 2000, p. 147).

Del mismo modo:

«La satisfacción ciudadana por la calidad de un servicio está relacionada con el conjunto de propiedades que debe tener ese servicio para atender, en primer lugar, las necesidades (explícitas e implícitas) de las personas a las

cuales va destinado. Pero esto, aunque sea necesario, no es suficiente, porque la satisfacción va ligada también a la percepción que el ciudadano tiene de cómo se presta el servicio y a la expectativa que tenía respecto del servicio esperado. Esta situación nos lleva a un lugar conflictivo, como es la concepción del ciudadano como cliente de los servicios, y esto sí significa un enorme cambio en las bases políticas de las administraciones, especialmente la municipal. Como bien indica García Roca (1992: 31), “el Estado no se justifica por el respeto a las leyes, la división de poderes y los procedimientos de la toma de decisiones, sino por las prestaciones del Estado que exigen los ciudadanos”. Las especiales características de las personas que son receptoras de servicios sociales han conducido a ciertos autores e investigadores a establecer una distinción funcional entre consumidor, usuario/a y cliente» (Medina *et al.*, 2011, p. 87).

No obstante lo anterior, en el caso de Chile, según Peña (2006, citado en Delamaza 2011), la satisfacción ciudadana en la implementación de una política pública podría presentar ciertos problemas de concreción, ya que los canales de participación en la toma de decisión nunca han sido expeditos, pues la discusión de sus límites y posibilidades de solución de una problemática y/o necesidad es realizada por comisiones de expertos que se arrogan la representatividad de la ciudadanía, debido que el «diseño y ejecución de políticas públicas reposa sobre una concepción que es técnica y no política. [...] los ejecutores de políticas públicas suponen que el proceso político es previo a la ejecución de public policies y no parte de ellas. Después de todo, la agregación de intereses que es indispensable para fijar una escala ordinal que permita decidir, se hace en el proceso político más global. Si la tarea de la política pública supone fines previamente definidos en el proceso político democrático, entonces la participación de las organizaciones no gubernamentales podría, en vez de mejorar la democracia, alterarla por la vía de corregir sus resultados mediante la presión y la influencia (en términos técnicos equivaldría a una falla del proceso político) (Peña, 2006, citado en Delamaza, 2011, p. 52).

Un ejemplo concreto, de lo antes señalado es, según Delamaza (2011), la política pública del Estado de Chile destinada a los sectores más vulnerables, en la cual «se crearon agencias destinadas a los llamados “grupos vulnerables”. En esos casos no hubo negociación de agendas y la definición de las mismas fue una acción deliberada del Estado, que no reconocía frente a sí actores de la sociedad civil, sino sólo problemas que debía atender. Es el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), creado en 1990

para atender los sectores de extrema pobreza. Allí el componente participativo se restringe a la implementación de pequeñas acciones y proyectos en el ámbito local, en algunos casos a sugerencia de las comunidades involucradas» (p. 55).

En este sentido, Noé (1998), insiste en que la política pública de participación ciudadana debe ser fortalecida (a) en cuanto comunidad política; (b) como institucionalidad que establece un orden social general; (c) en tanto gobierno representante de la autoridad pública encargada de asegurar la vigencia de la institucionalidad y de conducir el desarrollo futuro de la sociedad; y (d) como aparato de administración o gestión de los asuntos públicos —esto es, de interés para el conjunto de la sociedad— (p.38), debido fundamentalmente a que el Estado-Gobierno:

«no ha resuelto los problemas observados en la institucionalidad política vigente para representar los diversos intereses de la sociedad civil, ni ha logrado moderar el control desigual del poder por parte de los grupos corporativos, esto obliga a una conducción estratégica de elevada sofisticación para acumular fuerzas de apoyo a sus políticas. El déficit en este último aspecto ha llevado a un constante escalamiento de los conflictos y de algún modo, ha ido validando la representación y expresión de intereses corporativos, así como de las instituciones de la sociedad que tienen poder económico, de conocimiento o de influencia en la opinión pública, disminuyendo el poder relativo de los parlamentarios en cuanto representantes de los ciudadanos. Esto ha planteado uno de los dilemas característicos de gobernabilidad: las medidas tendientes a construir mayorías sociales de apoyo que se adoptan cupularmente y en forma centralizada, en la práctica distorsionan la operación de la institucionalidad política formal, dando lugar a distintas expresiones de democracia delegativa» (*Ibid.*, pp. 53-54).

Entonces, la participación ciudadana es fundamental para la gobernabilidad y gobernanza, en donde el Estado debe brindar los canales de participación que permitan el empoderamiento de los ciudadanos y el fortalecimiento del espacio político-público, con el objetivo de constituir mecanismos de integración e inclusión de todas las visiones a fin de formular políticas públicas que se fundamenten en una relación entre el ciudadano y el Estado, con el objetivo de construir una sociedad más equitativa e igualitaria, en donde cada ciudadano se sienta representado por un ideal de bienestar social.

Por otro lado, la participación ciudadana en su relación con la política debe evitar escenarios de crisis, los cuales pueden poner en peligro manifiesto la implementación de políticas públicas eficientes y eficaces, lo que podría provocar serios problemas de gobernabilidad y gobernanza sustentada en la insatisfacción ciudadana, la que se puede originar por la falta de comunicación y participación entre Estado y sociedad-ciudadanía. Por lo cual, se debe evitar una crisis de la política caracterizada por «(1) la emergencia de un espacio público; (2) la autonomía de los individuos; y (3) el grado de influencia de la ciudadanía en la política» (*Ibid.*, p. 141), con lo cual:

«la contingencia de la sociedad y su inevitable fragmentalidad, su ordenamiento descentrado, así como la relativización ética y la radicalidad de la idea de un orden inmanente, encuentran mediante la sociedad civil la representación difusa, desdibujada y fluida necesaria para vincular la sociedad al ámbito político, sin por ello solaparse. Esta vinculación presupone de hecho la separación de la sociedad y el Estado, pero también la necesidad de articularlos bajo unas condiciones sociales marcadas por la emergencia de un espacio público-político, cuyo sujeto privilegiado va a ser la ciudadanía» (*Ibid.*, p. 150).

En definitiva, cuando las expectativas por la política pública encuentran satisfacción en los ciudadanos-usuarios-clientes, se conforma una nueva relación con el Estado, basada en un «buen gobierno» que representa una gobernanza y gobernabilidad caracterizada por responder «a las expectativas de la ciudadanía, mejorando el bienestar general por medio de un desarrollo sustentable, el progreso en la reducción de la pobreza y la desigualdad, la inclusión social en la educación, la salud, la vivienda, y una democracia consolidada, participativa y con calidad institucional, entre otros bienes públicos [...]. En materia de ética gubernamental, los altos funcionarios evitarán el uso abusivo del poder, los privilegios informativos, reguladores y competenciales, el conflicto de intereses con su cargo público, sometándose a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos, sin aceptar trato de favor o privilegio. Además, se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, y ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público» (Bonifacio, 2006, pp. 1-5).

De este modo, es importante destacar la responsabilidad de los Estados en la configuración de espacios de participación ciudadana que permitan contribuir a la formación de un valor público que se exprese en políticas públicas eficientes y eficaces que satisfagan las necesidades y/o problemáticas de su ciudadanía, dando a la función pública gobernabilidad y gobernanza para alcanzar un desarrollo en justicia social y democracia plena.

## IV. PROCESOS DE PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

### 1. Procesos de atención ciudadana

El acceso a bienes públicos como la educación, salud o justicia, permite mejorar las trayectorias personales de los ciudadanos y fortalecer su interacción con los otros. Estos bienes públicos, en tanto derechos, son «repartidos» (Hopenhayn y Gutiérrez, 2008, p. 43) por el Estado a través de una estrategia que operativiza las políticas públicas, tratando de visibilizar o reconocer a la mayor cantidad de agentes sociales en tanto sujetos de tales derechos.

A medida que las personas van accediendo a este reparto, «más se empoderan en su capacidad de comunicación sobre el conocimiento de sus propios derechos» (Hopenhayn y Gutiérrez, 2008, p. 44), lo que representa, por una parte, una instancia de facilitación en el proceso de acceso a los bienes públicos dada por el manejo de información sobre la oferta existente; pero, por otra, un desafío para el Estado que debe proveerlos, por cuanto es tensionado para su entrega, por cuanto la ciudadanía pasa a ser otro más de los actores — desde sus intereses, percepciones o demandas— que interviene en el curso de acción de la política, al menos en lo que a la provisión de servicios se refiere.

Los procesos de modernización del Estado desde la Nueva Gestión Pública, la cual buscaba alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la administración de los recursos de la institucionalidad estatal, tratan de conformar una lógica de buen gobierno en donde el rol de Estado se configura como el ente que provee de los servicios públicos en tanto mecanismos de desarrollo e igualdad social, «promoviendo y procurando el bien común» (SIAC, 2010).

En ese sentido, se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública ha significado, desde la entrega de servicios públicos:

«un replanteamiento del modo en que la Administración debía ejercer sus actividades (cómo se administra) y del rol que debían desempeñar los ciudadanos. En este sentido, y en lo que a los servicios públicos se refiere, se optó por la aplicación de fórmulas de gestión que contribuyesen tanto a reducir los costes derivados de su prestación directa como a mejorar su calidad. Para ello, se acudió al mercado, apostando, así, por modelos de

gestión indirecta o coproducción, donde los agentes externos a la Administración Pública (empresas privadas, tercer sector) podían intervenir, aportando sus recursos y capacidades, en los servicios públicos. Además, la Nueva Gestión Pública se distingue por otorgar al ciudadano un rol activo en la configuración de los servicios públicos» (García & Pastor, 2011, p. 1).

De este modo, los mecanismos de la Nueva Gestión Pública responden a las lógicas de eficiencia, buscando «la transformación de la cultura de lo público acercándola a los valores del mundo privado empresarial, sustituyendo los modelos normativos de ciudadanía por los de intercambio entre servidor y cliente, introduciendo elementos de competencia y mercado frente a los viejos modelos jerárquicos y burocráticos» (Altaba, 2010, p. 15); con lo cual, la organización burocrática se configura en un sistema eficiente y competente, guiado por los parámetros de competencia del mercado, permitiendo que cada proceso de la gestión en la implementación de la política pública sea de mayor calidad, debido esencialmente a que la:

«intensificación de la competencia impone una reingeniería organizativa e institucional denominada Nueva Gestión Pública, que con su énfasis en los métodos, costes y resultados, se carga de valores gerencialistas, tanto para el qué como para el cómo en la provisión de los servicios públicos. Una provisión que mediante una concepción gerencialista de la responsabilidad pública, se aleja del control del procedimiento por centrarse en el control de los resultados de la gestión. Al respecto, se indica que la concepción gerencialista de la responsabilidad pública tiene las siguientes tres características:

(1) frente al control detallado sobre las operaciones que lleva a cabo la organización pública, se propone un control estratégico de las mismas que atienda más al establecimiento exhaustivo de cada uno de los pasos que han de seguirse para alcanzar los objetivos marcados; (2) la concepción gerencialista de la responsabilidad pública incorpora la auto-evaluación de las tareas de gestión de la organización; (3) los directivos públicos no son responsables de implementar los objetivos generales establecidos por sus superiores políticos, sino de alcanzar objetivos concretos externa e imparcialmente evaluables por agencias profesionales de auditorías» (Altaba, 2010, pp. 15-16).

Es así entonces, que la lógica gerencialista en la administración de lo público tiene como objetivo principal alcanzar la eficiencia, eficacia y, por lo tanto, una mayor calidad de la política y los servicios públicos dirigida a los ciudadanos, enmarcándose en:

«un buen gobierno y prácticas de lo abierto, con pilares de transparencia y participación cívica como medios para lograr fines democráticos, y en lo posible (re)crear condiciones para aumentar los rendimientos en la gestión de lo público. Un gobierno que se precie de ser abierto, conlleva la incorporación de nuevas y transformadoras reglas, rutinas, procedimientos y relaciones, traducido en el mejoramiento de los servicios públicos» (Valenzuela, 2014, p. 2).

Ahora bien, la Nueva Gestión Pública se concibe como la generadora de un buen gobierno, caracterizado a su vez por una interacción permanente entre el Gobierno y sus ciudadanos mediante la transmisión y recepción de información acerca de la oferta de los servicios públicos hacia la comunidad como también de las demandas y necesidades de la comunidad hacia el Gobierno, con lo cual se permite una participación ciudadana constante y fluida en la toma de decisiones.

En este sentido, la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (UNESCAP, 2009), define como buen gobierno aquel que debe «asegurar que la corrupción sea mínima, y que durante el proceso de la toma de decisiones tiene en cuenta a la minoría y sus peticiones, así como a la voz de los más desfavorecidos. También trabaja para las necesidades presentes y futuras de la sociedad» (p. 3), mediante una participación ciudadana regulada en estatus legales que permitan deberes y derechos —tanto de los ciudadanos como de la institucionalidad estatal— con el objetivo de alcanzar la transparencia en los procesos de discusión y de implementación de la política pública. Esto último se orienta hacia la responsabilidad en la construcción de una sociedad más equitativa, acción que se debe emprender a través de consensos, eficacia y eficiencia, que expresen la sensibilidad de todos los actores de interés, en donde la toma de decisiones de una política pública sea el reflejo de la voluntad de una mayoría consciente en la solución de sus problemas y necesidades.

De este modo, el buen gobierno se sustenta en mecanismos democráticos que fortalecen la participación ciudadana, con el objetivo de colocar en el centro la atención a la ciudadanía mediante servicios y políticas públicas caracterizadas por su eficiencia, eficacia y respaldada en su calidad resolutoria de las problemáticas sociales existentes. Es así que Schuler (2010) afirma que el mejoramiento de los procesos de atención ciudadana depende de cuatro ejes fundamentales:

**1.- Inteligencia cívica:** Dada por una inteligencia colectiva para enfrentar problemas y desafíos compartidos, en donde se conjugan las capacidades individuales con las estructuras organizacionales, permitiendo convivir, interactuar y enfrentar con eficiencia los desafíos presentes en el escenario democrático, entendiendo que «a causa de que el gobierno y otras elites grupales no son capaces de hacer frente a los problemas, se requerirá una forma más profunda de inteligencia cívica construida por ricas interacciones entre ciudadanos distribuidos en todo el mundo. Esta inteligencia no emergerá únicamente de una serie de votos u otras técnicas algorítmica» (Schuler, 2010, p. 92), sino de la necesidad de los ciudadanos de hacerse cargo de su futuro en comunidad, además de construir su propio ideal de sociedad.

**2.- Democracia:** Enmarcada en un ideal de organización política, en donde se desarrolla una inteligencia cívica, caracterizada por su participación en la toma de decisiones a través de la convivencia estrecha con la institucionalidad estatal, evidenciado «procesos inclusivos y transparentes, aunque a veces se bloquea el acceso a estos procesos y además, éstos a su vez son a menudo amañados por la élite política o económica» (Schuler, 2010, p. 92).

**3.- Gobierno Abierto:** Entendido como la oportunidad de reconstruir un Gobierno que acreciente sus proyecciones democráticas desarrollando la participación ciudadana en la toma de decisiones; favoreciendo la transparencia y la colaboración de todos los ciudadanos en la formación de un ideal de sociedad; basando las soluciones y los servicios públicos a las características socioculturales, sociopolíticas y socioeconómicas de una ciudadanía en específico, y demostrando «cambios en la perspectiva de la cultura organizacional (sobre todo en la organización pública) y de gestión [...] plantea oportunidades para un fortalecimiento institucional que permite un nuevo enfoque en la relación Gobierno-Sociedad, abriendo nuevas perspectivas colaborativas entre ciudadanos-gobierno, empresa privada-gobierno, así como al interior de la burocracia» (Schuler, 2010, p. 93).

**4.- Deliberación en línea (*Online Deliberation*):** Basada en un proceso de comunicación directa mediante las plataformas tecnológicas disponibles, en donde los ciudadanos manifiestan abiertamente las razones, intereses, valores, sensaciones, experiencias, etcétera,

de los mecanismos en la toma de decisiones de una política o servicio público, estableciéndose una deliberación ciudadana que configura una de las capacidades de la inteligencia cívica. Siendo entonces, «modalidades de comunicación tales como la reflexión individual, la repetición y los múltiples esfuerzos por compartir puntos de vista, adquiriendo visiones solamente a través de exposiciones de los medios de comunicación, o trabajando para derrotar una persona, idea o empresa, no a través de los méritos de un propio argumento o la falta de méritos de la otra, sino por cualquier otro medio necesario (no violentos), incluyendo la difamación y la mentira» (Schuler, 2010, p. 93).

Desde este punto, al centrarse en los procesos modernizadores y de implementación de la Nueva Gestión Pública para un buen gobierno, abiertos y fluidos en la participación y deliberación ciudadana en los Estados latinoamericanos, Rosales (2005) señala que «según el informe mundial “Descentralización y Democracia Local en el Mundo” los logros de la descentralización en América Latina, entre 1980 y el 2005 son la democratización de los gobiernos locales, el incremento de los recursos financieros en todos los países, mayores espacios de participación e inclusión social, mayor inversión local, mejoramiento de los servicios y el surgimiento de estilos de gestión más abiertos y participativos» (p. 3).

Lo antes señalado, se resume en cuatro puntos fundamentales (*Ibid.*, 2005, pp. 3-5), los cuales son:

**1.- Ampliar y hacer más efectiva la presencia del Estado en el territorio**, como ocurre en Colombia con los hitos descentralizadores de 1986, 1991 y 1996, donde un problema central es que las políticas públicas no logran llegar a los lugares más alejados o aislados por la presencia de la guerrilla. Reforzar el municipio es una manera de afirmar la soberanía y unidad nacional allí donde el Estado no está presente o es difícil que se establezca de modo estable.

**2.- Aligerar el tamaño del Estado**, como ocurre en el Chile de la dictadura militar, donde la transferencia de la educación, la salud y las políticas contra la pobreza encubren el deseo de reducir el nivel central del aparato público fortaleciendo la periferia municipal o trasladando al sector privado prestaciones de servicios que antes eran de exclusiva responsabilidad estatal.

**3.- Democratizar y ampliar los espacios de participación ciudadana**, como acontece en Brasil —y también en Chile desde los 90— asignándose a los espacios locales un papel importante en la ampliación y práctica de la democracia e integración de los grupos sociales excluidos.

**4.- Estimular el desarrollo local**, entregándole a las municipalidades funciones de inversión local y de estímulo al desarrollo económico territorial, como sucede en Bolivia en la segunda fase de aplicación de la Ley de Participación Popular, la cual inicia la descentralización desde 1994.

De esta forma, se puede advertir que los países Latinoamericanos han puesto los esfuerzos en ampliar la influencia del «buen gobierno», definido por Stocker (1997) como:

«las instituciones y agentes del gobierno, pero también de fuera de él; reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades para hacer frente a los problemas sociales y económicos; identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que realizan acción colectiva; (la noción) se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas; reconoce la capacidad de que se hagan las cosas sin basarse en el poder del gobierno para mandar o emplear su autoridad; considera que el gobierno puede emplear técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar» (p. 19).

En el mismo sentido, la realidad latinoamericana ha especificado el concepto a «buen gobierno local», entendido como «la capacidad de los sistemas sociales complejos para autodirigirse, sin que medie un mando férreo central, sobre la base de construir consensos, articulando los roles, tareas y recursos de diversos actores públicos, privados y sociales» (Rosales, 2005, p. 6), dado que esta forma de gestión entrega gobernabilidad y gobernanza debido a que:

«el gobierno es el sujeto político que maneja el Estado determinando las políticas públicas; la gobernabilidad se refiere a la mayor o menor capacidad del gobierno, en relación con la sociedad, para generar consensos, aplicar sus políticas e impulsar el desarrollo. En tanto, la gobernanza dice relación más bien con las capacidades o habilidades que debe poseer el gobierno para generar la gobernabilidad. Gobernanza y buen gobierno pueden ser entendidos como sinónimos respecto de los atributos del gobierno que permiten la gobernabilidad» (*Ibid.*, p. 6).

Lo expuesto, hasta es complementario con un enfoque que alumbró las prácticas: la innovación. Esta, según CEPAL, representa «Nuevas formas de hacer las cosas, nuevas formas de gestión con respecto del estado del arte en la región, que permitieran mejores resultados que los modelos tradicionales, que fuesen costo eficientes [sic] y muy importante, que promovieran y fortalecieran la participación de la propia comunidad y los beneficiarios, convirtiéndolos en verdaderos actores de sus propio desarrollo y por lo tanto fortaleciendo la conciencia ciudadana y con ello la democracia de nuestra región» (CEPAL, 2010, p. 7).

Esta forma de hacer las cosas, aplicada a los procesos de atención, ha sido poco desarrollada y aplicada en el Estado chileno (Cienfuegos, 2016, p. 126), el cual no solo tiene desafíos en impulsarla en las empresas o la academia, sino que también dentro de su propia administración, remodelando procesos para una mayor eficiencia, sin perder de vista la satisfacción de sus ciudadanos. «Los países que han seguido este camino han puesto la innovación como foco de la modernización del Estado, detectando modelos que permitan desarrollar una cultura pública de la innovación» (Cienfuegos, 2016, p. 128).

Innovar en el sector público es necesario para responder eficazmente a los cambios de las necesidades públicas y las expectativas ciudadanas (Mulgan y Albury, 2003); para fortalecer la democracia a partir de una mayor conexión con los ciudadanos; para resolver fallas de diseño e implementación de las políticas públicas, y, lo más importante, desde la provisión de servicio, para alinear las necesidades de las personas y los recursos de un Gobierno generando una red de servicios más unificada, articulada y flexible o adaptable hacia quienes va orientada (Moran, 2004). La OCDE (2010) indicará, por su parte, que incorporar prácticas innovadoras mejora la prestación de servicios y su eficiencia, cobertura y equidad.

En síntesis, la concepción de Gobierno Abierto nacida al alero de la modernización del Estado, y por ende de la Nueva Gestión Pública, buscaba democratizar los procesos de la toma de decisiones en todos sus niveles, generando una interrelación vertical, interdependiente entre Estado-ciudadanía-sociedad civil, enmarcada en una lógica de eficiencia, eficacia y calidad tanto de la política pública como de los servicios públicos para

la constitución de soluciones a la problemática existente, avalados en los atributos del valor público como señal de un Estado facilitador del desarrollo y la integración de sus ciudadanos. Es así que, dentro de ese racionamiento, la Administración pública —en su afán por profundizar en la calidad de la política pública para los ciudadanos— plantea algunos conceptos como ciudadanía, democracia, sentido de pertenencia e innovación, como el corazón del servicio público moderno, caracterizado por el compromiso de desarrollo centrado en los ciudadanos, respetando sus diferencias culturales para conseguir sus anhelos y sueños, conjugado en la idea de un Nuevo Servicio Público.

### **1.1 Nuevo Servicio Público**

La conformación del Nuevo Servicio Público se fundamenta en una interacción e interrelación directa entre Estado-ciudadanía-sociedad civil, en donde los avances tecnológicos han propiciado nuevas formas de relacionarse socialmente y, con esto, una nueva manera de participar en el espacio público dado por la masificación de las plataformas virtuales, las que han permitido la «participación informal de la ciudadanía» en el acontecer político, económico y social, estructurando opiniones, sensaciones y tendencias que escapan a las formas tradicionales de hacer y rehacer la política desarrollando una innovadora vertiente de participación y decisión de la política pública; con lo cual, los Gobiernos deben afrontar de una manera más abierta los desafíos que plantea el desarrollo sociopolítico de las sociedades interconectadas y globalizadas.

En este sentido, Denhardt y Denhardt (2000) sostienen que el Nuevo Servicio Público debe enfocarse en «servir las necesidades de los ciudadanos», manteniendo la lógica de eficacia y eficiencia de la Nueva Gestión Pública en la implementación de las políticas públicas, pero debiendo profundizar en la participación y gestión de la ciudadanía en la toma de decisiones, dejando atrás la concepción de consumidores-clientes e implantando el servicio hacia los ciudadanos como una función burocrática que conlleva el compromiso de alcanzar un valor público caracterizado por su calidad en la prestación del servicio.

Es así que, Denhardt y Denhardt (2000, citado en Valenzuela, 2014, pp. 22-23) destacan cuatro componentes esenciales para la constitución de un Nuevo Servicio Público, los cuales son:

**1.- Ciudadanía democrática:** Buscar una participación ciudadana «que haga funcionar el gobierno», exigiendo eficiencia administrativa para alcanzar una mejor sociedad que «reivindique la dignidad humana, mediante la formación de un gobierno ciudadano-céntrico» basado en la colaboración mutua entre Gobierno y ciudadanos.

**2.- Comunidad y sociedad civil:** Centrarse en el compromiso cívico de la democracia, en donde los ciudadanos se involucren en la acción política y los asuntos públicos, a pesar de las desilusiones y desconfianzas en la institucionalidad estatal, en los sistemas políticos, en las decisiones de los Gobiernos, etcétera, ya que los valores democráticos deben estar sobre las contingencias y acontecimientos de un momento. Es ahí que, el Nuevo Servicio Público, juega un rol esencial en la «creación de conexiones entre los ciudadanos y sus comunidades», otorgando una salida a los conflictos para que se produzca un entendimiento de los diferentes actores, configurando los consensos necesarios para que los valores de la democracia construyan una sociedad mejor, en donde los funcionarios públicos y ciudadanos aúnan esfuerzos para conseguir el ideal de desarrollo.

**3.- Humanismo organizacional y Nueva Administración Pública:** Fortalecer la representación del humanismo organizacional, en donde tanto funcionarios públicos como ciudadanía, a pesar de sus diferencias socioeconómicas, socioculturales y sociopolíticas, deben emplear sus capacidades y habilidades para «elaborar diagnósticos de las problemáticas existentes y las posibles soluciones», con la intención de robustecer la acción resolutoria y creativa, basados en el compromiso humanista de las organizaciones ciudadanas y gubernamentales, de encaminar a la sociedad hacia la inclusión e integración social.

**4.- Posmodernismo:** No se entiende la Administración pública desde las lógicas tradicionales basadas en aparatos burocráticos estáticos o rígidos y evaluaciones de tipo

economicista-empresarial, que desvirtúan los diagnósticos y resultados. Entonces apelan a una Administración pública basada en valores y principios democráticos y solidarios, en donde cada actor-ciudadano se vea representado y reflejado en la toma de decisiones de una política pública, manifestándose en un servicio acorde a sus necesidades.

Por su parte, Brainard y McNutt (2010) definen al Nuevo Servicio Público como un «enfoque con énfasis en asociaciones de base y compromiso ciudadano en la vida pública [que] es parte de una tendencia mayor dentro de los académicos de la Administración pública ya que replantea el papel del administrador público como un experto neutral a diferencia de un facilitador de los ciudadanos con base en la participación y compromiso. En este escenario, los administradores públicos crean oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar a éstos para promover y participar en la esfera pública en su propia representación. También significa que los administradores públicos se comprometerían con los ciudadanos a colaborar para identificar y definir los problemas, y crear y aplicar sus soluciones. Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se convertirían en más deliberativas y dialógicas antes que exclusivamente regulativas y basadas en la autoridad» (Brainard & McNutt, 2010, p. 841).

A continuación, se presenta un cuadro con las diferencias entre las diferentes gestiones públicas empleadas en la relación con la ciudadanía, permitiendo observar la perspectiva democrática del Nuevo Servicio Público:

**Cuadro n° 12: Gestiones públicas. Una comparación en su relación con la ciudadanía**

	<b>Administración pública tradicional</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>	<b>Nuevo Servicio Público</b>
<b>Fundamentos teóricos y epistemológicos</b>	Teoría política y Ciencias Sociales.	Teoría económica y Ciencia Social positivista.	Teoría democrática y los enfoques críticos e interpretativos.
<b>Racionalidad y modelos asociados de comportamiento</b>	Racionalidad sinóptica, el hombre administrativo.	Racionalidad técnica y económica, el hombre económico.	Racionalidad estratégica, pruebas de racionalidad política, económica y organizacional.
<b>Concepción del</b>	Interés público está	Interés público definido	Interés público

<b>interés público</b>	políticamente definido en la ley.	está representado por la agregación de preferencias.	como resultado de un diálogo acerca de valores compartidos.
<b>Frente a quién responde el servidor público</b>	Electores	Consumidores	Ciudadanos
<b>Rol del Gobierno</b>	Remar, diseño e implementación de políticas ( <i>policy</i> ) centradas en sencillos objetivos definidos políticamente ( <i>politics</i> ).	Dirigir, actuar como catalizador de las fuerzas del mercado.	Servir, negociación e intermediación de intereses entre ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos.
<b>Mecanismos de política pública</b>	Administrando programas a través de agencias de Gobierno.	Creando una estructura de incentivos para alcanzar objetivos de política pública a través de agencias privadas y no gubernamentales.	Construyendo coaliciones de agencias públicas, no gubernamentales y privadas para conocer mutuamente el grado de necesidades.
<b>Enfoque de rendición de cuentas</b>	Jerárquico, los administradores son responsables frente a los líderes políticos electos democráticamente.	Dirigido al mercado, la acumulación de interés egoísta resultará en productos deseados por amplios grupos de consumidores.	Multifacético; los servidores públicos deben atender la ley, los valores comunitarios, las normas políticas, los estándares profesionales y los intereses ciudadanos.
<b>Discrecionalidad administrativa</b>	Discrecionalidad limitada permitida a oficiales administrativos.	Amplia libertad para metas emprendedoras.	Discrecionalidad necesaria, pero restringida y sujeta a rendición de cuentas.
<b>Estructura organizacional</b>	Organizaciones burocráticas marcadas por una autoridad de arriba hacia abajo dentro de agencias y control o regulación.	Organizaciones públicas descentralizadas con un control primario dentro de la agencia.	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido externa e internamente.
<b>Motivaciones del servidor público y administradores</b>	Pagos y beneficios del servicio civil de carrera.	Espíritu emprendedor, deseo ideológico de reducir el tamaño del Gobierno.	Servicio público basado en el deseo de contribuir a la sociedad.

Fuente: En base a Denhardt & Denhardt (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*.

Desde el cuadro, Pastor (2013) se sustenta en lo afirmado en cuanto se «considera que la misión la Administración pública no sólo debe ser la prestación de servicios a los

ciudadanos, sino también la prestación de democracia (Denhardt y Denhardt, 2002). De este modo, aboga por una recuperación del papel político y social de las organizaciones públicas, como instituciones garantistas de los derechos y de las libertades de los ciudadanos y a través de las cuáles se deben gestionar los intereses de toda la sociedad para mantener la cohesión social. Por lo tanto, este enfoque supera la visión reduccionista del servicio público (instrumento destinado a satisfacer las necesidades individuales de los consumidores o clientes) para pasar a considerarlo una pieza clave para la integración y la cohesión social y para la transmisión de valores a la sociedad» (p. 2).

Además se debe señalar, que el Nuevo Servicio Público prioriza:

«(1) el aumento del rol del funcionario público para ayudar a los ciudadanos a articular y reunir sus intereses compartidos antes que intentar controlar o dirigir la sociedad en nuevas direcciones; (2) el interés público es el objetivo, no el subproducto. Los servidores públicos deben contribuir a la construcción de una noción compartida colectivamente sobre el interés público; (3) pensar estratégicamente y actuar democráticamente. Es decir, las políticas y programas que reúnen necesidades públicas deben ser más efectivos y responsables a través de esfuerzos colectivos y procesos colaborativos; (4) Servir a ciudadanos, no a consumidores. El interés público resulta del diálogo en base a los valores compartidos ante que [sic] la agregación de intereses individuales; (5) La rendición de cuentas no es tan sencilla, ya que los servidores públicos deben atender además del mercado, a la Constitución y leyes secundarias, valores de la comunidad, normas políticas, niveles profesionales e intereses ciudadanos; (6) Valorar a las personas, no sólo la productividad. Es más probable el éxito a largo plazo de las organizaciones públicas y las redes donde ellas participan si operan en procesos de colaboración y liderazgo compartido basado en el respeto de toda la gente y; (7) Los valores de la ciudadanía y del servicio público por encima de los valores del mercado» (Denhardt & Denhardt, 2002, p. 24).

De lo anterior, se debe reiterar la importancia que le otorga el Nuevo Servicio Público a la participación ciudadana para la construcción de una sociedad más cohesionada e integrada, ya que el «participar no es sólo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo» (Arenilla, 2005, p. 73), instancia de participación que debe ser gestionada y facilitada por los administradores públicos, los cuales desempeñan un triple rol (Denhardt y Denhardt, 2002, citado en Pastor, 2013), destacando que:

«(a) agentes impulsores de la participación (regulan e incentivan); (b) agentes facilitadores que asisten a los ciudadanos en el examen de sus intereses y en su aprendizaje social; y (c) participantes cooperativos que trabajan conjuntamente con los ciudadanos para alcanzar acuerdos que son el fruto de un proceso abierto de deliberación.

Es más, en su papel de impulsores, deberán crear un andamiaje estructural básico, unos espacios de convivencia y redes o estructuras de colaboraciones a través de los cuáles todos los actores intervinientes (gobierno, ciudadano, tercer sector, etcétera) puedan interrelacionarse, colaborar, debatir y fijar criterios compartidos» (p. 4).

De este modo, se puede destacar que el Nuevo Servicio Público, «se organiza estratégicamente para co-producir [sic] junto a la ciudadanía un servicio público que responda a las necesidades de una comunidad en específico, rescatando el sentido a la pertenencia y los valores que fundamentan sus intereses compartidos para constituir una sociedad que sea el reflejo de sus expectativas y anhelos» (Osborne, Radnor y Nasi, 2012), ya que lo participativo permite presentar un diseño de política pública basada en ideas, las cuales son discutidas por los actores-ciudadanos y gubernamentales, presentando argumentos y valores que facilitan identificar los servicios públicos más adecuados a esos mismos valores que los constituyen y los conforman como comunidad (Majone, 2005), situación que dignifica y estimula tanto las actuaciones de la ciudadanía como las acciones del funcionario público, permitiendo una gobernanza moderna, dada por:

«la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para la formulación de políticas públicas, puede llevarse a cabo de diferentes maneras. Gran parte de la atención se ha dirigido a las distintas formas en que las autoridades públicas y los actores corporativos privados pueden colaborar directamente en los procesos de las políticas. —Por ejemplo— esto puede lograrse mediante arreglos neocorporativos, término que se utiliza para designar las negociaciones institucionalizadas entre el Estado, las empresas organizadas y los trabajadores organizados, sobre temas de política macroeconómica [...]. Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad. En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia. Este modo de elaboración de políticas se adapta a un entorno social complejo y dinámico» (Mayntz, 2001, p. 2).

Desde este punto, el Nuevo Servicio Público permite superar el paradigma existente en la Administración pública tradicional, cuya «cultura organizacional [está] centrada en satisfacer a la autoridad y no a la ciudadanía» (Arellano, 2005, p. 7) y se caracteriza por:

«(1) una marcada asimetría entre los servidores públicos y la ciudadanía en la prestación de trámites y servicios: por una larga tradición administrativa, los primeros prácticamente definían todas las reglas del juego (horarios de servicio, requisitos, procedimientos, lugares y condiciones de atención, etc.), y los segundos debían sujetarse a ellas, sin posibilidades de hacer valer su voz de manera efectiva; (2) un enfoque hacia el cumplimiento de la gestión, que casi no tomaba en cuenta las expectativas ni la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la sociedad. Esta orientación se traducía en apatía y falta de compromiso de muchos servidores públicos hacia el involucramiento en los programas gubernamentales; (3) Inexistencia de estándares de calidad o garantías de cumplimiento en la prestación de los servicios públicos; (4) presencia de corrupción en muchos trámites, principalmente los relacionados con la obtención de autorizaciones, permisos, licencias, certificados e inscripción a padrones; y (5) ausencia de incentivos institucionales para asegurar el esfuerzo de los servidores públicos emprendedores y la dignificación de la función pública» (*Ibid.*, 2005, pp. 5-6).

Entonces, los servicios públicos emanados de la interacción entre Estado-ciudadanía-sociedad civil, proporcionan una eficiencia y eficacia en resolver las necesidades y las problemáticas existentes, ya que otorgan una «doble estrategia, por un lado proporcionan servicios asistenciales universales basados en derechos constitucionales, y por el otro, dan la oportunidad de intervenir la realidad existente para mejorarla con el objetivo de alcanzar la integración social de una comunidad en específico» (Pérez, 2015), permitiendo que la institucionalidad estatal pueda lograr los objetivos de satisfacción de la ciudadanía con la política y el servicio público, centrado en una:

«(1) representación de los valores de la sociedad y equidad en la integración y priorización de las necesidades ciudadanas a atender; (2) responsabilidad en el uso eficiente de los recursos, manteniendo la capacidad de sostener los servicios prestados; y (3) eficacia en la provisión de servicios y comunicación de los mismos para asegurar la mayor cobertura de la población objetivo» (Castro, Santos & Silva, 2004, p. 6).

Por esto, el Nuevo Servicio Público se fundamenta en la interacción e interdependencia entre Estado-sociedad civil-ciudadanía, en la coproducción de la política pública centrada en los valores representativos, fortaleciendo la legitimidad de los mecanismos democratizadores basados en las concepciones de gobernabilidad y gobernanza, dando la posibilidad de alcanzar la inserción y la integración social para la conformación de un ideal de sociedad.

En este sentido, el Nuevo Servicio Público también debe procurar una calidad en el servicio, basado esencialmente en diversas técnicas de gestión que buscan la calidad por excelencia, en donde los resultados deben evitar las subjetividades, ya que tal calidad en el servicio debe ser cuantificable y objetivo, siendo considerado como un «valor en sí», dotado de efectividad y eficiencia, en donde la accesibilidad debe ser universal, satisfaciendo las expectativas de los beneficiarios, ya que tal calidad debe estar en «la percepción de los clientes y en la satisfacción de las expectativas, esto es importante para conocer qué necesitan los usuarios y/o los consumidores» (Martínez-Tur, Peiró y Ramos, 2001).

Entonces,

«se hace obvio que la organización deberá satisfacer todas las necesidades y expectativas del cliente para que éste se forme una opinión positiva; eso es lo que se llama Calidad de Servicio. Por lo tanto, para satisfacer dichas expectativas, que por otro lado son subjetivas, es necesario disponer de información adecuada sobre los clientes, que contenga aspectos relacionados con sus necesidades y los atributos que se fijan para evaluar la calidad de un servicio. Es importante destacar que cuando en una organización se plantea la visión tomando en cuenta la calidad del servicio que ofrece, debe, antes que nada, entender que un servicio se considera de calidad cuando logra su fin: satisfacer las necesidades de los clientes, en el presente y en el futuro» (Pretell & Marcelo, 2004, p. 43).

Del mismo modo, Reeves y Bednar (1994, p. 419) sostienen que, para alcanzar una calidad del servicio, se debe dar importancia a los siguientes componentes:

- 1.- Confiabilidad:** Es la capacidad de ofrecer servicios centrados en las expectativas de sus usuarios, entregando soluciones seguras, exactas y consistentes.
- 2.- Accesibilidad:** Es la capacidad de facilitar la comunicación con sus usuarios, permitiendo entregar soluciones rápidas.

**3.- Respuesta:** Es la capacidad de atender y dar soluciones rápidas y eficientes a las exigencias de sus usuarios.

**4.- Seguridad:** Es la capacidad de entregar servicios que garanticen la seguridad del servicio, evitando los riesgos y las dudas de los usuarios sobre la prestación.

**5.- Empatía:** Es la capacidad de saber qué y cómo desea el usuario cumplir sus expectativas del servicio.

**6.- Tangibles:** Es la capacidad de tener instalaciones físicas y tecnológicas que faciliten la interacción entre el usuario y la organización oferente, permitiendo desarrollar en términos positivos la confiabilidad, accesibilidad, seguridad y empatía de los servicios.

En síntesis, la calidad del servicio se fundamenta en «satisfacer dichas expectativas, que por otro lado son subjetivas, es necesario disponer de información adecuada sobre los clientes, que contenga aspectos relacionados con sus necesidades y los atributos que se fijan para evaluar la calidad de un servicio. Es importante destacar que cuando en una organización se plantea la visión tomando en cuenta la calidad del servicio que ofrece, debe, antes que nada, entender que un servicio se considera de calidad cuando logra su fin: satisfacer las necesidades de los clientes, en el presente y en el futuro» (Pretell & Marcelo, 2004, p. 44).

## **2. Sistemas de provisión de servicios públicos. Un factor de inserción e integración social**

La implementación y ejecución de una política pública de participación ciudadana se fundamenta esencialmente en la provisión de servicios públicos de calidad —siguiendo la lógica desarrollada con anterioridad desde un servicio de calidad—, mecanismo que permite construir relaciones de cercanía con la institucionalidad estatal, características de modelos de gestión dados por el Nuevo Servicio Público y desarrollados en gobiernos abiertos mediante diferentes espacios de información y atención, conformados por atenciones presenciales y/o virtuales proporcionadas por plataformas tecnológicas —compuestas por correos electrónicos, páginas web, *call center*, etcétera—. Es así, entonces, al ejemplificar las características de la gestión del Nuevo Servicio Público, enmarcado en un Gobierno Abierto, que se centra esencialmente en el ciudadano como elemento

fundamental para construir un ideal de sociedad. Se puede tomar el caso de Chile para describir las normativas, definiciones, lógicas y alcances que, de algún modo, pueden ser representativas de todos los Estados-Gobiernos que han implementado esta perspectiva de gestión en la región.

En referencia a lo antes señalado, el Ministerio Secretaría General de Gobierno del Estado de Chile, a través de su División de Organizaciones Sociales, en su *Guía Metodológica, Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana* (SIAC, 2010), señala que los espacios de atención son todos aquellos «puntos de acceso o canales de comunicación, a través de los cuales las personas pueden participar en el quehacer de los servicios públicos. El marco normativo que rige a los espacios de atención, garantiza el derecho de acceso a la información y a la atención oportuna, sin discriminación de ninguna especie. Esta participación implica el ejercicio de los derechos ciudadanos, el cumplimiento de sus deberes, el acceso a productos y servicios que proveen las instituciones, la recepción de información acerca de programas sociales y la expresión de sus expectativas e intereses a través de reclamos, sugerencias, consultas y opiniones. Estos puntos de acceso pueden ser presenciales, telefónicos o electrónicos, o incluir otros espacios de atención menos convencionales, como lo son por ejemplo, las oficinas móviles o las oficinas de partes. Los espacios de atención en los servicios del Estado constituyen un instrumento fundamental en el proceso de modernización de la gestión pública, incrementando su cobertura y propiciando más y mejores mecanismos de acceso ciudadano a la información y el ejercicio de los derechos de las personas. Las instituciones públicas ante las demandas de la ciudadanía, deben mejorar notablemente su gestión, en un proceso de mejora continua, agilizando los trámites y las prestaciones que realizan» (p. 9).

Por otro lado, las funciones de los espacios de información y atención ciudadana — en el caso de Chile— se pueden dividir en ocho ejes, compuestos por la función de (1) Informar sobre los servicios que presta cada repartición, los requisitos para obtener la prestación de algún servicio, las formalidades para el acceso, los plazos para la tramitación de la prestación, las personas responsables de los procedimientos, la documentación y los antecedentes que deben acompañar a la solicitud o tramitación y la ubicación, competencia y horarios del organismo al cual pertenecen, o de otras entidades del aparato estatal, medios o vías de acceso por los cuales la ciudadanía puede acceder a información de carácter

público, como se estipula en la Ley de Transparencia; (2) Atender a los ciudadanos-usuarios cuando encuentren dificultades en la tramitación de sus asuntos y requieran saber en qué estado de avance se encuentra su solicitud dentro del servicio; (3) Recibir y estudiar sugerencias a fin de mejorar el funcionamiento del servicio o la calidad de los productos que entrega el servicio público; (4) Recibir, responder y/o derivar solicitudes ciudadanas para garantizar que los ciudadanos-usuarios puedan presentar las suyas a las autoridades y recibir respuestas correctas y oportunas, y también registrar las solicitudes ciudadanas de manera que se pueda identificar el perfil del ciudadano-usuario y categorizar las solicitudes, ofreciendo un servicio focalizado, retroalimentando la gestión de la institución y mejorando los niveles de satisfacción; (5) Realizar encuestas y mediciones sobre la satisfacción de los ciudadanos-usuarios respecto de la calidad de la atención y las expectativas de éstos al acercarse al organismo; (6) Establecer coordinación con otros espacios de atención, tanto con los pertenecientes al propio organismo como con aquellas reparticiones con las que exista relación temática con la petición del ciudadano-usuario; (7) Difundir la Carta de Derechos y Deberes Ciudadanos de la institución, un documento, elaborado por la Institución, que deberá ser difundido en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) u otras instancias de atención al público, presenciales o remotas, para consignar los derechos y deberes de los usuarios-ciudadanos respecto de la institución, los plazos estipulados para cada procedimiento y los mecanismos a través de los cuales éstos se pueden hacer efectivos; y (8) Acoger las solicitudes de acceso a información pública, en relación con el derecho de acceder a la información contenida en actos, resoluciones, actas o expedientes, así como a toda la información elaborada con presupuesto público cualquiera sea el formato o soporte (SIAC, 2010, pp. 10-11).

Del mismo modo, manifiesta que los espacios de atención en el caso de Chile, son necesarios para la ciudadanía, porque son la instancia en donde manifiestan necesidades y expectativas en referencias a los servicios públicos, acción que permite —de manera directa— conocer la opinión y los grados de satisfacción del ciudadano-usuario sobre el accionar de la institucionalidad estatal en este tipo de prestaciones. Es así que, la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, elaboró la Encuesta Nacional de Derechos Ciudadanos, ejecutada en los años 2008 y 2009, para conocer la percepción y evaluación de la ciudadanía en relación con la importancia y

funcionamiento de los servicios públicos en atención a sus derechos como ciudadanos, entregando los siguientes resultados (SIAC, 2010, p. 9):

**1.-** La ciudadanía conoce sus derechos, sin embargo, los habitantes de las ciudades más pequeñas, del mundo rural y de los sectores de menores recursos son quienes tienen menos conocimiento sobre estos, lo que corresponde a 24% de la muestra.

**2.-** Ante la pregunta «¿En qué medida cree usted que se respetan los derechos de las personas en nuestro país?», 41% de la muestra opina que «casi nunca» y otro 11% menciona que «nunca se respetan» esos derechos.

**3.-** Los chilenos se sienten «perdidos(as)» y «desesperanzados(as)» a la hora de reclamar cuando sus derechos son vulnerados en los servicios públicos. Si bien la mitad de los encuestados se mostró conforme con la atención de los servicios públicos; 19% expresó que no reclamaba porque no sabía cómo hacerlo, en tanto otro 12% indicó que no reclamaba porque «no valía la pena».

De lo anterior, se puede afirmar que la provisión de servicios públicos que brindan información y atención a la ciudadanía, son fundamentales para la conformación de sentidos de pertenencia a un proyecto de país constituido por los derechos de integración, igualdad y dignidad social, en donde cada uno de los ciudadanos se sienta partícipe en la construcción de un ideal de sociedad que desea vivir y desarrollarse, conjugando el bien común de todos sus miembros.

Ahora bien, la provisión de servicios públicos se enmarca en una gama de derechos hacia los ciudadanos, los que en el caso del Estado de Chile se conforman por los entendidos por la gestión de este: (1) Derecho a una atención oportuna y de calidad; (2) Derecho a recibir respuesta en tiempo prudente; (3) Derecho a obtener reparación del Estado; (4) Derecho a denunciar falta de celo fiscalizador, (5) Derecho a la corrección de errores u omisiones; (6) Derecho a la información por parte de la autoridad; (7) Derecho a la razonabilidad de la decisión administrativa; (8) Derecho a petición; (9) Derecho a impugnar posibles abusos de poder; (10) Derecho a la no discriminación; y (11) Derecho a

recibir un trato digno (SIAC, 2010, pp. 19-27). Tales derechos se enmarcan en los lineamientos de la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, con el objetivo de «fortalecer los instrumentos que posibiliten cumplir la labor de velar por la defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas ante actos u omisiones de los órganos de la Administración del Estado, en lo relativo a la satisfacción de necesidades públicas» (*Ibid.*, p. 19), con el propósito de corregir o evitar acciones que atenten con la igualdad de todos los ciudadanos-usuarios a recibir un trato digno y soluciones concretas a sus necesidades por parte de la institucionalidad estatal.

En ese mismo sentido, al centrarse en el derecho a la igualdad de todos los ciudadanos-usuarios a recibir la información y la atención necesaria para la solución de sus problemáticas y/o necesidades, se debe entender desde la lógica de la inclusión social, la cual permite brindar la atención eficiente y eficaz a los ciudadanos más vulnerables, basándose en el ideal democrático del bien común. Es así que, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), «Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad» del año 2011 (citado en BID, 2015<sup>20</sup>), propone que un plazo de diez años es:

«una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad, los países de América Latina y el Caribe necesitan nuevos programas sociales [...] una política social centrada exclusivamente en el acceso a la educación, la atención de salud y la nutrición puede tener un efecto limitado; por ello, la estrategia recomienda dar mayor importancia a la calidad de las políticas y sus intervenciones, pues el solo aumento de la cobertura de los servicios no mejora los resultados. Asimismo, sugiere revisar los incentivos en la oferta, cuando se intenta estimular a los proveedores de servicios a que gestionen por resultados, como los incentivos a la demanda, cuando se busca el cambio de ciertos comportamientos» (BID, 2015, p. 2).

De este modo, tanto las políticas de intervención social como la cobertura de los servicios públicos son fundamentales para poder brindar sólidos mecanismos de igualdad social a todos los ciudadanos y, a la vez, garantizar la inclusión social a los ciudadanos-usuarios vulnerables, es decir:

---

<sup>20</sup> Estrategias institucionales y modalidades de atención en servicios para la inclusión social de poblaciones vulnerables, «Memoria del Diálogo Regional de Política de la Red de Protección Social y Salud», Lima, 2014.

«en términos de aseguramiento básico, las personas que no están en condición de pobreza necesitan cobertura en seguridad social, lo que implica salud y pensiones, servicios y beneficios que deben ser universales. Luego se ubican los servicios de inclusión para reducir vulnerabilidades, y ahí adquieren especial relevancia las acciones en pos del desarrollo infantil temprano, el desarrollo juvenil y el cuidado de los adultos mayores. Los programas redistributivos tienen un rol importante al dar soporte y contención a los pobres extremos mediante transferencias monetarias, en especial las condicionadas a acciones que se relacionan con el capital humano. Un sistema de protección social debería considerar políticas orientadas a tres objetivos: que las personas en situación de pobreza extrema accedan a programas redistributivos eficientes que no sólo protejan su consumo, sino que también fomenten el desarrollo de sus capacidades; que la población en situación de pobreza y vulnerabilidad acceda a servicios sociales de calidad y organizados en red, y que los niños pequeños, en especial los que sufren la pobreza o vulnerabilidad, reciban la estimulación y los cuidados necesarios para alcanzar su desarrollo integral» (BID, 2015, p. 7).

De lo anterior se manifiesta que los servicios públicos —especialmente en los países de Latinoamérica— son el eje fundamental para poder lograr altos estándares de inserción e integración social de todos los ciudadanos, por lo que es primordial que los Estados-Gobiernos centren sus esfuerzos en aumentar las coberturas de sus prestaciones, ya que con esto se materializa lo expuesto anteriormente, en referencia a los derechos de igualdad de acceso a la información y a la atención y, a la vez, en dotar a los ciudadanos de sentido de pertenencia a un proyecto en común, tal como lo indica el BID (2015):

«Este esfuerzo de integración de servicios devuelve la mirada al territorio y a la forma en que se gestionan los recursos allí presentes, desde asegurar dotaciones mínimas comunes de servicios básicos para todas las poblaciones hasta poner en funcionamiento los servicios con esquemas de redes. Uno de los grandes problemas que enfrentan muchos países de la región es que la oferta es muy heterogénea —en dotación, accesibilidad y calidad— entre proveedores, territorios y públicos específicos, con una baja cobertura en la mayoría de sus servicios, en especial los que implican modalidades de atención diferenciada para grupos en situación de mayor vulnerabilidad. En esta desigual dotación territorial de recursos aparece la debilidad de la red socio-asistencial, que suele ser la que presenta mayores brechas de cobertura en relación con su demanda potencial. Considerando lo anterior, los sistemas de protección social son estructuras generadoras de oportunidades que deben incluir diversas respuestas según carga y naturaleza de los riesgos que enfrentan las distintas poblaciones, algunas de ellas mucho más dependientes de la acción proactiva de las políticas y servicios para la

inclusión social. Si estar socialmente protegido significa estar incluido y tener acceso a la estructura de oportunidades, las condiciones para la inclusión se deben dar en dos niveles: en la cobertura de aseguramiento — contributivo y no contributivo— y en la disponibilidad de servicios básicos, teniendo en cuenta que el solo aumento de la cobertura no asegura acceso y permanencia» (p. 33).

Por otro lado, es importante señalar que los mecanismos de inclusión e integración social a los servicios públicos de información y atención, también deben ser extensivos a los ciudadanos-usuarios con discapacidades físicas y mentales, tal como lo señala la Ley N° 20.422 del Estado de Chile, que «“Establece Normas Sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad”». Esta ley cambia el eje de la acción estatal en materia de discapacidad, enfocando su accionar en garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. La Ley N° 20.422 señala que “su objeto es asegurar el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, con el fin de obtener su plena inclusión social, asegurando el disfrute de sus derechos y eliminando cualquier forma de discriminación fundada en la discapacidad. Para ello precisa lo que se entiende por igualdad de oportunidades: la ausencia de discriminación por razón de discapacidad y la adopción de medidas de acción positiva orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, educacional, laboral, económica, cultural y social» (SENADIS, 2010, p. 9).

Lo anteriormente señalado, se reafirma con el «Título IV de la Ley N° 20.422 – sobre Medidas para la Igualdad de Oportunidades–, se señala que el Estado impulsará y aplicará medidas y acciones positivas como instrumentos de la acción estatal para fomentar la accesibilidad y la no discriminación, en los siguientes ámbitos: a) accesibilidad a la cultura, entorno físico, transporte, entre otros; b) educación e inclusión escolar; c) capacitación e inserción laboral; d) exenciones arancelarias; y e) reconocimiento de la lengua de señas como el medio de comunicación natural de la comunidad sorda. En este mismo sentido consideramos la necesidad de impulsar y aplicar acciones positivas, por parte del Estado, en beneficio de las personas con discapacidad mental y otros tipos de discapacidad, debido a que hoy tienen poca consideración en las políticas, programas y planes de los diversos Servicios y Órganos del Estado» (*Ibid.*).

De este modo, al establecer como principio fundamental la igualdad de acceso a los servicios públicos de información y atención como mecanismos de inserción e integración social a todos los ciudadanos-usuarios por parte de los Estados-Gobiernos en general, se puede afirmar que, el Nuevo Servicio Público, enmarcado en la lógica de un Gobierno Abierto, busca precisamente un desarrollo sostenido de la sociedad en su conjunto, dado por la omnipresencia de la institucionalidad estatal con sus diversos canales como principal factor de representación y sentido de pertenencia de un proyecto político, económico y social que promueve el bien común, basándose en la calidad del servicio con políticas públicas que persiguen la satisfacción de sus ciudadanos.

## **2.1 Canales de atención para la satisfacción del ciudadano. Hacia la multicanalidad/omnicanalidad del servicio público**

Los Estados-Gobiernos que han implementado la gestión del Nuevo Servicio Público buscan que los ciudadanos-usuarios puedan experimentar la satisfacción de sentir que sus derechos a la información y a la atención sean respetados, materializados en la solución concreta de sus problemáticas y/o necesidades. Para esto, el servicio público debe contar, por un lado, con funcionarios involucrados, incentivados y conscientes de su importancia en la implementación y ejecución de la política pública; y, por otro lado, la institucionalidad estatal debe proporcionar múltiples canales de información y atención para los ciudadanos-usuarios.

Ahora bien, cuando se señala la existencia de múltiples canales de información y atención, se presentan los conceptos de omnicanalidad/multicanalidad, los cuales son utilizados como elementos estratégicos en las empresas privadas dedicadas al servicio y al comercio con el objetivo de informar, facilitar el acceso y satisfacer a sus clientes mediante diversos canales de atención —sean estos físicos o virtuales, ya que la competitividad y complejidad de los mercados actuales exigen que los oferentes implementen estrategias de venta innovadoras para la satisfacción de sus clientes—.

Esto se comprende como la integración de todos los canales existentes en los mercados con el objetivo de originar interrelaciones comerciales con sus potenciales clientes, caracterizadas estas por variadas vías de acceso a la información y comunicación

en donde cliente y empresa se pueden relacionar por «herramientas tecnológicas específicas»; por ejemplo, una multicanalidad puede comenzar por una acción presencial y luego virtual, o viceversa, basada esencialmente en lazos de confiabilidad y responsabilidad mutua, creando una experiencia única que impacte en las relaciones comerciales. Todo esto influido por el constante contacto entre la empresa y el cliente, en donde la empresa escucha y satisface las necesidades de información y calidad del servicio y/o producto, situación que le da prestigio tanto a este como a la empresa, todo sumado a la experiencia de un cliente satisfecho por la prestación debido a la presencia omnisciente de la entidad en la satisfacción de las necesidades de su cliente, informando por una multicanalidad virtual, telefónica, presencial, publicitaria, etcétera, las características de su producto como también las posibles formas de pago. En otras palabras, la omnicanalidad entendida como la constante presencia de la empresa en las necesidades de su cliente, la cual se cimienta mediante la multicanalidad o múltiples vías de información sobre los productos y/o servicios y sus formas de compra hacia su cliente<sup>21</sup>.

Ahora bien, al utilizar los conceptos de omnicanalidad/multicanalidad en la gestión del servicio público, se debe definir como una estrategia para potenciar los canales de información y atención de la institucionalidad estatal hacia sus ciudadanos, permitiendo extender su presencia en la totalidad de su territorio soberano, construyendo sentidos de pertenencia a un proyecto de sociedad. Además, la omnicanalidad/multicanalidad puede permitir, en términos prácticos, simplificar la administración y el funcionamiento de esos servicios públicos como sus modelos de información y atención a los ciudadanos-usuarios, ya que al «potenciar la utilización óptima de los recursos técnicos disponibles, como Internet, para la agilización de trámites críticos, disminución de burocracia, papeleo (tiempo) y costos, con el fin de aumentar la eficiencia en las organizaciones. En particular, creación de un sistema de ventanilla única que simplifique y agilice los trámites más relevantes» (Quevedo & Andalaft, 2008, p. 12).

En este sentido, la omnicanalidad/multicanalidad hace referencia —en una de sus vertientes— a la utilización de las tecnologías de información, comunicación y atención

---

<sup>21</sup> Referencias en: <http://vectoritgroup.com/es/de-la-multicanalidad-la-omnicanalidad-el-camino-la-excelencia> y <http://www.samueldiosdado.com/02/el-cliente-ya-es-multicanal-es-omnicanal/>

con el objetivo de brindar servicios públicos eficientes y eficaces a los ciudadanos-usuarios, permitiendo una cercanía personalizada, acorde con sus necesidades, mediante plataformas de sus páginas web, correos y buzones electrónicos, sumado a las masificadas redes sociales, elementos que pueden servir como excelentes canales de comunicación y de interrelación entre ciudadanía y Estado-Gobierno, ya sea para dar a (1) conocer una noticia; (2) difundir formas, tiempos, espacios, etcétera, de dónde poder hacer un trámite; (3) informar sobre la implementación de nuevos servicios públicos, informar y rendir cuentas sobre una medida u obra del gobierno; (4) facilitar los canales de quejas y reclamos del ciudadano-usuario cuando estime que sus derechos a la información y atención fueron vulnerados; y/o (5) usar la interacción de las redes sociales (Twitter, Facebook, whatsapp, etc.) para medir los grados de satisfacción de los ciudadanos-usuarios con los servicios públicos y la gestión del gobierno<sup>22</sup>.

De esta forma, la lógica del Gobierno Abierto persigue que la interacción con los ciudadanos sea eficiente, eficaz y transparente, ya que el Nuevo Servicio Público —cabe reiterar— se sustenta en canales de información y atención pensando en un ciudadano-usuario que necesita encontrar soluciones a sus problemáticas y/o necesidades. Un breve ejemplo de esto es el informe del BID (2014) titulado «La queja como energía positiva. La experiencia del concurso: el peor trámite de mi vida en Bolivia», en el cual se aborda la problemática de la información y la atención en los servicios públicos bolivianos, debido a los deficientes canales de comunicación existentes entre el Estado-Gobierno y los ciudadanos-usuarios, evidenciando la falta de una omnicanalidad/multicanalidad de la institucionalidad estatal en donde la percepción de ausencia de la institucionalidad estatal en la solución de las problemáticas y/o necesidades, no es acorde a la lógica de interacción, interdependencia e interacción con la ciudadanía que implica una administración y una gestión moderna —situación que aumentaba la desconfianza de la ciudadanía en los procedimientos de la institucionalidad estatal boliviana, instaurándose la sensación de altos grados de corrupción por parte de los funcionarios públicos, debido principalmente a la falta de empatía al momento de entregar información y atención al ciudadano-usuario—.

---

<sup>22</sup> Referencia en: <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2011/10/30/funcionarios-redes-sociales-y-administraciones-publicas/> y <https://trabajandomasporunpocomenos.wordpress.com/2013/10/24/redes-sociales-y-atencion-al-ciudadano-en-la-administracion/>.

Este es un hecho que instó al Gobierno boliviano a implementar, en el año 2006, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción (MTILCC), basado en cuatro ejes fundamentales como son: (1) Fortalecer la participación ciudadana; (2) reforzar la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información; (3) implementar medidas para eliminar la corrupción, y (4) poner en marcha mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional (BID, 2014, p. 5).

Además, durante el año 2010 se incorporó a estos ejes la atención ciudadana como eje de intervención adicional para la transparencia y prevención de la corrupción. Del mismo modo, el Viceministerio de Prevención de la Corrupción, Promoción de la Ética y Transparencia (VPPET) implementó el proyecto Servicio de Atención al Ciudadano (SAC) con la intención de modificar la cultura inflexible de los servicios públicos bolivianos, con el objetivo de mejorar la comunicación entre Estado-sociedad civil-ciudadanía fomentando una interacción fluida, respetando la idiosincrasia, cultura, costumbres y creencias de cada uno de sus ciudadanos-usuarios debido a las características de plurinacionalidad de sus comunidades.

Entonces, desde el ejemplo dado, se reafirma la importancia que los Estados-Gobiernos den la oportunidad «a la ciudadanía para que colabore, y para que sea parte de la solución. Eso es lo que hoy en día se conoce como políticas de Gobierno Abierto, que van más allá del tradicional control social, dirigiéndose hacia la co-creación de valor público a través de esquemas de colaboración entre ciudadanos y gobierno» (BID, 2014, p. 33). Esto con el objetivo de entregar servicios públicos eficientes y eficaces, ya que la información y la atención al ciudadano-usuario se debe pensar como un servicio productivo, ágil, adecuado y personalizado a sus problemáticas y/o necesidades en donde se puedan forjar interacciones de confianza para una constante y preocupada participación ciudadana en base a derechos y deberes, fundamentados en la dignidad, el compromiso y la solidaridad como principios que fortalezcan los procesos democráticos para construir una sociedad integradora, caracterizada por una Administración pública moderna, abierta y comprometida con tales principios.

## **2.2 La atención al ciudadano-usuario. Una estrategia para el desarrollo político, económico y social**

Los Estados-Gobiernos, en la lógica de la modernización de su Administración pública, buscan la simplificación de sus procedimientos con el objetivo de alcanzar mayor eficiencia y eficacia frente a las problemáticas y desafíos que presenta la sociedad actual en tanto a sus procesos políticos, económicos y sociales, los cuales exigen respuestas innovadoras, ágiles y concretas para profundizar los mecanismos democratizadores de la igualdad, el desarrollo y el bienestar de todos sus ciudadanos.

Martín-Retortillo (1998), apunta que la simplificación de la Administración pública busca «liberar al ciudadano de las pesadas ataduras que muchas veces suponen sus mantenidas y obligadas relaciones con la Administración; también, y no se ha insistido lo suficiente, como exigencia de una mayor eficacia de esta última, sin olvidar el elevado costo financiero, en la carga económica que representa un aparato administrativo complejo en exceso, habitualmente innecesario y, en buena medida, inoperante» (p. 8).

Lo interesante que se debe rescatar de la definición antes expuesta sobre la simplificación de la Administración pública tiene que ver con facilitar los trámites «burocráticos» al ciudadano-usuario, acción que depende directamente de modernizar la gestión interna de los servicios públicos. En este sentido, resulta relevante destacar la experiencia del programa de la Fundación para el Desarrollo Sostenible (FUNDES) con el apoyo de la Comisión Económica para América y el Caribe (CEPAL) a fin de implementar una metodología de trabajo para el desarrollo económico-empresarial de numerosos países latinoamericanos, tanto a nivel regional como nacional, consistente en la simplificación de los trámites administrativos de los servicios públicos con la intención de facilitar la instalación de empresas en las regiones intervenidas. Esta es una situación que ha originado un desarrollo económico en las zonas y un aumento sustantivo en las tasas de empleo, produciendo un impacto favorable a nivel económico y social.

De este modo, la «simplificación de trámites, no es simplemente reducción de trámites en los procesos, implica un cambio cultural allá donde se aplica apropiadamente, implica asegurar que las instituciones permanezcan comprometidas en reducir las barreras regulatorias. Simplificación de trámites [que] no tendrá éxito sin un liderazgo sólido y un

compromiso dedicado por parte de las instituciones interesadas, tanto del sector público como del sector privado. Su aplicación es de bajo riesgo pero de alto impacto social y económico» (FUNDES, 2007, p. 9).

En términos concretos, la metodología de simplificación de trámites fue implementada en 39 localidades de Latinoamérica, de las cuales se pueden destacar la «experiencia de la (1) Municipalidad de San Salvador (El Salvador), con la creación de los Puntos de Atención Empresarial (PAE) para el trámite de registro de empresas; (2) el Gobierno Municipal de La Paz (Bolivia) que ha superado las expectativas al facilitar la modernización de los servicios administrativos municipales de atención al cliente; (3) la Municipalidad de San Carlos (Costa Rica) que ha permitido poner a disposición de los empresarios un proceso simplificado en la plataforma de servicios; y (4) nivel nacional la experiencia de la Ventanilla Ágil en Guatemala» (FUNDES, 2007, p. 9). Unos ejemplos que han permitido implementar instrumentos jurídicos que dan sustento legal a las medidas de simplificación, permitiendo reducir los tiempos de espera en 88% gracias a que disminuyeron en 52% el papeleo y los requisitos solicitados mediante formularios únicos de ingreso al sistema, acción que a su vez, disminuyó en 67% el número de pasos de los procesos de inscripción de la nueva empresa y en 53% menos de visitas del empresario a las instituciones estatales intervenidas (FUNDES, 2007), con lo cual se dio mayor transparencia y se evitaron los potenciales actos de corrupción.

En este sentido, FUNDES (2007) basó su estrategia de simplificación de trámites desde once ejes fundamentales, que contaron con el involucramiento institucional de los Estados-Gobiernos intervenidos, a través de estudios previos de los procedimientos que se podían simplificar, midiendo su factibilidad y viabilidad operativa y administrativa, además de cómo enfrentar el cambio en la cultura organizacional y cultural. Los ejes estratégicos fueron: (1) un diseño de un solo punto de contacto del empresario con la institucionalidad (ventanilla especializada para el trámite); (2) la eliminación de formalidades y requisitos innecesarios y costosos; (3) la presunción de Buena Fe; (4) la eliminación de Inspecciones Previas fundadas en el principio de buena fe; (5) el diseño de un expediente único para la identificación de las empresas; (6) el establecimiento de plazos máximos para la tramitación de cada empresa como búsqueda de la eficiencia por parte del servicio público, para lo cual se implementa (7) la descentralización en la toma de decisiones; (8) por otro

lado, en pos de la transparencia de los procesos se implementa con anticipación una divulgación de los requisitos y procedimientos de los trámites; (9) además, de una transferencia de herramientas y capacitación de los funcionarios encargados de los trámites; (10) monitoreo, seguimiento y mejora continua de los procesos de tramitación, y (11) una rendición de cuentas e involucramiento de los empresarios con el proceso de simplificación.

Es así, entonces, que la implementación de programas a nivel regional o nacional que ayuden a simplificar los trámites desde la dimensión económica-empresarial, repercute positivamente en un desarrollo sustentable de lo político, económico y social, ya que da estabilidad a los índices macro y microeconómicos, trayendo como consecuencia una paz de índole institucional y social, dada por la igualdad, integración y reinserción social de los sectores más vulnerables por vía del empleo.

Ahora bien, al profundizar en la temática de la simplificación de los trámites de información y atención al ciudadano-usuario, los cuales —como fue señalado en el caso de FUNDES— pueden implementarse tanto a nivel de los gobiernos regionales o nacionales mediante una omnicanalidad/multicanalidad que hace que los Estados-Gobiernos marquen una presencia sustancial en el desarrollo de la participación ciudadana para alcanzar niveles de satisfacción positivos en lo político, económico y social. En el mismo sentido, el informe «Gobernar para cumplir con los ciudadanos El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe», del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), sostiene que, en los países de la región, se hace prioritario fortalecer la perspectiva de un Centro de Gobierno, entendido como:

«los sistemas presidenciales de gobierno, que existen en todos los países de América Latina, el presidente es la única autoridad que dirige la administración (Sartori, 1994). En esta forma de gobierno, los ministros actúan siguiendo los dictados del presidente, que los nombra y decide si seguirán en sus puestos. La autoridad y responsabilidad final, así como la rendición de cuentas ante el electorado, recaen en el presidente» (p. 28).

De este modo, el centro de gobierno característico de Latinoamérica es dirigido por la figura del presidente de la Nación, más los ministros de Desarrollo Social, de la Presidencia y de Hacienda, tendientes estos a delinear las directrices de una política pública que fortalezca la participación ciudadana mediante servicios públicos de calidad, que se traduzcan en una confianza mutua que permita dar gobernanza. Por tal razón, se necesita un

centro de gobierno que «(1) gestione estratégicamente las prioridades de gobierno; (2) que coordine las políticas (diseño e implementación); (3) que monitoree y mejore el desempeño; (4) que gestione la política de las políticas públicas, y (5) que comunique los resultados y rinda cuentas» (p. 7), funciones que permiten establecer ciertos estándares de eficiencia y eficacia a nivel nacional de las políticas implementadas con el objetivo de mejorar la relación entre Estado-ciudadanía-sociedad civil.

Ahora bien, al entregar ejemplos de cómo se desenvuelve un centro de Gobierno al implementar una política pública de información y atención al ciudadano-usuario, se puede hacer referencia al caso de Chile y al de Colombia.

### **El caso de Chile. El fortalecimiento de lo sociopolítico**

A través de los informes «Estudio para la Gobernanza Digital» (2016) y «La Experiencia del Gobierno en Datos Abiertos» (2012) realizados por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Secretaria General de la República, se entregan cuentas de cómo ha avanzado la política pública de información y atención al ciudadano-usuario mediante la simplificación de trámites, a través de la utilización de plataformas tecnológicas, proponiendo una «política de Gobierno Abierto en relación con la transparencia y la participación ciudadana, considerando a los ciudadanos como actores activos del proceso de hacer un mejor Estado» (2012, p. 4) con el sustento jurídico de la Ley N° 20.285 de Acceso a la Información y Datos Abiertos, mediante ventanillas virtuales, unificación y estandarización de formularios, además de incentivar la participación ciudadana estipulada en la Ley N° 20.500 mediante fondos de fortalecimiento de las organizaciones de interés público, ventanillas virtuales de opinión y quejas, diálogos participativos, etcétera. En esta se destaca la institucionalidad de ChileAtiende como el órgano que encauza la multicanalidad proporcionada por el Estado para su interrelación con los ciudadanos, enmarcado en la formación de un Gobierno como acción colectiva a través del «portal de datos abiertos», innovación tecnológica que aumenta sustancialmente la omnipresencia del Estado en la solución de las problemáticas y/o necesidades de sus ciudadanos.

Lo anterior se resume en los objetivos del informe «Estudio para la Gobernanza Digital» (2016), en el cual «(1) Chile debiera dictar mayores políticas y regulación,

estables, que orienten el uso de las tecnologías de información en la gestión y políticas públicas por parte del Estado; (2) Fortalecer las prácticas y competencias en el gerenciamiento de los proyectos intensivos en tecnologías de la información de Ministerios y Servicios Públicos, entre ellos los incluidos en la Agenda Digital 2020; y (3) Impulsar una optimización de las operaciones y capacidades del sector público, utilizando servicios compartidos TIC centralizados —como ha sido la tendencia mundial— e impulsar algunos proyectos estratégicos, con foco en optimización del gasto y mejores servicios a ciudadanos y empresas» (p. 4).

Por otro lado, en términos de gobernanza se busca «(1) Masificar el uso de los trámites en línea del Estado en todo el territorio nacional, especialmente en los municipios, y mejorar la calidad de servicio; (2) Apoyar las políticas sectoriales para mejorar la oferta de servicios públicos digitales por parte de aquellas instituciones estatales más demandadas por la ciudadanía, comenzando por los ministerios de Salud, Desarrollo Social e Interior; (3) Lograr un Estado abierto en su información y proactivo en la disposición de servicios y aplicaciones útiles para la ciudadanía; y (4) Mejorar la gestión pública para obtener resultados pertinentes con las necesidades ciudadanas, introduciendo la innovación como práctica efectiva y cotidiana» (p. 20).

Es así, entonces, que el Estado de Chile ha implementado una plataforma tecnológica para simplificar la administración de los servicios públicos con el fin de alcanzar una participación ciudadana acorde a los desafíos sociopolíticos y socioeconómicos de una sociedad moderna. Para esto, es fundamental fortalecer un gobierno digital que permita construir un servicio público eficiente y eficaz, en la cual se debe (1) Dictar e impulsar la política pública de desarrollo del gobierno digital; (2) una regulación jurídica del gobierno digital; (3) implementar proyectos de una institucionalidad transversal y estratégica, en la cual se permita entregar información y atención desde una multicanalidad operativa y eficaz; (4) desarrollar las capacidades y de gestión de los recursos humanos en tecnología; y (5) activar metodologías que permitan el monitoreo y la evaluación de políticas y proyectos de innovación tecnológica en la administración y gestión de los servicios públicos.

Con estas medidas se busca una gobernanza en base a (1) Beneficios para ciudadanos, economía y empresas, (2) Ahorros a ciudadanos desde lo económico y de

tiempos, (3) Confianza en los servicios públicos del Estado; (4) Optimizar el gasto y la operabilidad de los servicios públicos (compras, productividad del personal y consumo energético), y (5) Mejorar la gerencia de gobierno digital para un mayor número de investigación y desarrollo tecnológico en innovación para la industria y las nuevas posibilidades de negocios.

En síntesis, la implementación de un gobierno digital dado por la utilización de plataformas tecnológicas tiene como objetivo alcanzar una gobernanza caracterizada por la calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, control de la corrupción y satisfacción ciudadana en los servicios públicos, además de un estado de derecho que entrega legitimidad y gobernabilidad a través de la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en general en el espacio público, permitiendo gestionar «una nueva forma de gobernar, basado en la construcción de un ideal de sociedad mediante un desarrollo económico, social e institucional, en donde cada ciudadano pueda beneficiarse de un modelo de gestión pública participativa, en una constante interacción entre Estado-gobierno y su ciudadanía» (Banco Mundial, 2014).

### **El caso de Colombia. El fortalecimiento de lo socioeconómico**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social a través del Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia realizó del informe titulado «Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por la Suma de USD 20 Millones Destinados a Financiar el Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano» (CONPES, 2013), el cual presentó una propuesta de simplificación de la administración y de la gestión de los servicios públicos para aumentar su eficiencia, eficacia y transparencia en sus procedimientos con el propósito de solucionar las problemáticas y/o necesidades de sus ciudadanos y, con esto, alcanzar mayores grados de satisfacción en sus prestaciones. Cabe destacar que el financiamiento de este proyecto fue realizado mediante un préstamo por la banca privada, con lo cual se aprecia la influencia de la Nueva Gestión Pública en donde lo público y lo privado se unen en una asociación de intereses comunes con la intención de otorgar gobernabilidad y gobernanza al Estado-Gobierno colombiano,

mediante un mecanismo de «privatización de la Administración pública, dada su utilización por una administración de personificaciones y procedimientos de Derecho privado» (Martín-Retortillo, 1997, p. 7).

Es así, entonces, que su «objetivo general de esta política es mejorar la efectividad, la colaboración y la eficiencia de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, y sus capacidades para atender oportunamente y con calidad los requerimientos de los ciudadanos. Para ello, se adoptará el modelo de Gestión Pública Eficiente al Servicio del Ciudadano, el cual integra los procesos internos con las capacidades de las entidades para atender a los ciudadanos. Así mismo, comprende estrategias y acciones para apoyar la implementación de la política en el nivel territorial. En el marco de esta política, el Proyecto de Eficiencia al Servicio al Ciudadano, a financiar con el empréstito, tiene el propósito de contribuir a mejorar la calidad y la oportunidad con la que los ciudadanos acceden a la información, trámites y servicios de la Rama Ejecutiva de la Administración Pública nacional, departamental y municipal» (CONPES, 2013, p. 2).

En este sentido, el proyecto implementó el «Modelo de Gestión Pública Eficiente al Servicio del Ciudadano», el cual buscó optimizar la calidad de gestión mediante una prestación de servicios eficiente que aumente los grados de satisfacción de la ciudadanía beneficiada. El sustento legal de este proyecto se encuentra en el Decreto 2482 de su Constitución Política, relacionado con las «Políticas de Desarrollo Administrativo de Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano, y de Eficiencia Administrativa», el cual busca fortalecer la (1) Gestión misional y de Gobierno; (2) la transparencia, participación y servicio al ciudadano; (3) la gestión del talento humano; (4) la eficiencia administrativa y (5) la gestión financiera. Por lo tanto, estos cinco fundamentos se pretenden profundizar mediante la propuesta de «**ventanilla hacia adentro y ventanilla hacia fuera**», la cual se identifican de la siguiente forma (CONPES, 2013, pp. 4-5):

**1- Ventanilla hacia adentro:** Relacionada con el fortalecimiento de la eficiencia administrativa. Prevé tres componentes: (1) Arreglos institucionales que faciliten la coordinación y la generación de sinergias entre las entidades de la Administración Pública; (2) Servidores públicos competentes y comprometidos con la excelencia en el servicio al ciudadano; y, (3) Procesos y procedimientos innovadores que impacten la gestión de las entidades estatales.

**2-. Ventanilla hacia afuera:** Atención directa a los requerimientos de los ciudadanos en tres componentes: (1) Ampliar la cobertura de las entidades de la Administración pública en el territorio nacional; (2) Generar certidumbre sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se proveerán los servicios, y (3) Desarrollar esquemas de servicio que se ajusten a las expectativas, necesidades y realidades de los ciudadanos.

Ahora bien, este proyecto se encauzó en los lineamientos del «Buen Gobierno», el cual se entiende por sus autoridades como «la capacidad del Estado de mejorar permanentemente su gestión, sus espacios de participación y su interlocución con la sociedad como medios para lograr una mayor efectividad de sus fines últimos de equidad social, regional e inter-generacional, ante un entorno de competitividad» (p. 5), basados en los fundamentos de (1) transparencia; (2) gestión pública efectiva; (3) vocación por el servicio público; (4) lucha contra la corrupción, y (5) servicio al ciudadano y su participación (pp. 5-6).

Tales fundamentos se enmarcan en el fortalecimiento de la gestión pública, desarrollado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, las cuales buscan:

«(1) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos; (2) arreglos institucionales por temas estratégicos; (3) iniciativas de rediseño organizacional en entidades del Estado; (4) políticas de eficiencia como simplificación y racionalización de trámites, al igual que servicios compartidos; (5) gestión pública orientada a resultados; y, (6) incentivos para la gestión pública (p. 6)».

Desde este punto, se propusieron cuatro ejes de intervención para fortalecer el servicio y la atención al ciudadano:

«(1) Mejorar el tratamiento de las solicitudes del ciudadano que accede a los servicios de la administración pública; (2) cualificar los equipos de trabajo; (3) fortalecer el enfoque de gerencia del servicio al ciudadano en la administración político-nacional; y (4) contribuir a la coordinación y al impulso de iniciativas integrales de mejoramiento de los canales de atención de las entidades» (*Ibid.*).

Ahora bien, para poder implementar satisfactoriamente este proyecto se recomendó una modernización de la Administración pública, a través de **(1) Arreglos institucionales**, consistentes en reformas en la gestión de los servicios públicos, tendientes a la disminución de los costos en el personal de planta y a redistribuir competencias y funciones mediante eliminación y/o creación de entidades de información y atención al ciudadano-usuario; **(2) Servidores públicos**, para incentivar e instruir a los funcionarios públicos en los fundamentos del «buen Gobierno», respondiendo a las expectativas de eficiencia y compromiso en las solución de las problemáticas y/o necesidades de los ciudadanos-usuarios, basados en la vocación de servicio público. De esta forma, la institucionalidad estatal debe comprometerse con sus funcionarios mediante incentivos constantes para «desarrollar el talento humano al servicio del Estado y de la ciudadanía»; **(3) Trámites, procesos, procedimientos y compras públicas de las entidades** sustentados en la simplificación de los trámites para alcanzar una eficiente interrelación con sus ciudadanos mediante una racionalidad en la administración y gestión del funcionamiento interno de los servicios públicos, implementando «soluciones sencillas para un gobierno más eficiente» (p. 12), desde los estipulados de un Estado gerencial; **(4) Expectativas, necesidades y realidades específicas de los ciudadanos**, centrados en cumplir con las expectativas de los ciudadanos-usuarios mediante un servicio más ágil, eficaz y eficiente, brindando confianza y construcción de un sentido de pertenencia a un Estado-Gobierno preocupado por alcanzar el bien común de todos sus ciudadanos; **(5) Certidumbre en las condiciones de tiempo, modo y lugar**, centrada en la atención e información oportuna y precisa para evitar la certidumbre en los tiempos, modo y lugar en referencia a los trámites. Por esto, los funcionarios deben ser empáticos y comprensivos con las inquietudes y necesidades de los ciudadanos-usuarios, y **(6) Canales de atención** para implementar una lógica de omnicanalidad/multicanalidad con el objetivo de proveer múltiples acceso de información y atención a los ciudadanos-usuarios, acercando el servicio público a todos ellos, independientemente de sus condiciones socioeconómicas y territoriales, instalando la omnipresencia física y virtual del Estado-Gobierno en la ciudadanía colombiana.

En síntesis, el modelo aumenta la capacidad de los servicios públicos en sus áreas técnicas y operativas a través del mejoramiento de sus procedimientos, los cuales promueven el

acceso a los ciudadanos a la información y atención en forma clara, eficiente, oportuna, de calidad y transparente, adecuada a sus expectativas para solucionar sus problemática y/o necesidades mediante una omnicanalidad/multicanalidad innovadora y centrada en la satisfacción de sus ciudadanos-usuarios.

### **El caso de España. El fortalecimiento de los gobiernos locales**

La simplificación de la Administración pública en el caso de España se centra en el fortalecimiento del «Modelo de Multicanalidad de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco» (2012), como ejemplo de gestión de gobierno municipal o local en su interrelación con la ciudadanía.

Álvarez (2014) sostiene que en Europa se discute el:

«contrato clásico de gestión de servicios públicos [que] está llamado a desaparecer a favor del contrato de concesión, pues el Derecho comunitario no contempla nuestro concepto clásico service public, optando por la mínima intervención de la Administración en el Libre Mercado, así como por el abandono, salvo excepciones, de su posición privilegiada. Existen, eso sí, otros conceptos que podríamos denominar “equivalentes” al de servicio público, tales como “servicio de interés económico general”, “servicio universal”, y “obligaciones de servicio público”, y que se basan en el interés general afectado por determinada categoría de servicios en los que, por este motivo, sí debe intervenir la Administración.

En cuanto a los modos de gestión de los servicios municipales, en este momento Europa no se decanta por la prestación pública ni por la privada, sino precisamente por la colaboración entre ambos sectores, con el objetivo de reactivar la economía a través de la contratación electrónica y de las PYMES. Por tanto, en el modelo europeo de prestación de servicios las Administraciones se deben preocupar de regular el mercado para asegurar, por un lado, la prestación de los servicios esenciales, y, por otro, la libre prestación del resto, pero en este segundo caso más bien desde el abstencionismo» (p. 2).

De esta forma, se puede afirmar que Europa en general, y España en particular, evidencian servicios públicos enmarcados en la Nueva Gestión Pública, caracterizados por una administración pública en colaboración con el sector privado, mediante la fórmula de concesiones en la prestación de servicios públicos, basado en el «(1) Control por la Administración; (2) Carácter empresarial de contenido técnico; (3) Carácter de prestación

positiva; (4) Prestación en interés de los particulares; (5) Continuidad en la prestación; e (6) Igualdad en la obtención del servicio» (p. 5). Es así, entonces, que tanto el Estado-Gobierno central como los gobiernos municipales han implementado una Administración pública fundamentada en la actividad empresarial; organizando su presupuesto desde una lógica de inversión de capital; direccionando el interés general de sus ciudadanos como metas que debe cumplir en su prestación; presentando incentivos económicos a sus funcionarios según mediciones de eficiencia y calidad del servicio, ya que, al «tener una Administración Pública cada vez más privatizada en la prestación de servicios públicos, lo que unido a la intrusión de los poderes públicos en el ejercicio de actividades económicas en competencia con los sujetos privados del mercado, hace necesario el planteamiento de la prestación de los servicios públicos en tiempos de crisis, siendo esencial redefinir el contenido y límites del Derecho Administrativo, y replantear el papel del Estado en el siglo XXI» (Álvarez, 2014, p. 6).

Una realidad que, según Sánchez Morón (1994), ha convertido a la Administración pública española (la central y la local) en una de las principales fuentes de empleo, sosteniendo que:

«la Administración del Estado, no obstante el importante proceso de descentralización que se viene llevando a cabo desde hace casi quince años, no sólo no ha reducido el número de departamentos ministeriales, sino que lo ha aumentado ligeramente. Con todo, ése no es el dato más importante, puesto que, si bien es cierto que se ha producido en los últimos años una gradual reorganización administrativa, que ha extinguido numerosos organismos autónomos y unidades administrativas, no lo es menos que subsiste aún una nutrida Administración periférica del Estado, incluso en áreas en que las Comunidades Autónomas han asumido, en principio, competencias de ejecución exclusivas. De hecho, no obstante haber transferido más de 380.000 empleados públicos a las Comunidades Autónomas en la última década, la Administración general del Estado (excluida la Administración militar y las Fuerzas de Seguridad) ha creado cerca de 100.000 nuevos empleos en el mismo período» (p. 41).

Ahora bien, al centrarse en el caso del Gobierno vasco, se debe reiterar que —a diferencia de los casos de Chile y Colombia anteriormente descritos— el Estado español cuenta con una Administración pública descentralizada, dando autonomía a los Gobiernos municipales

o locales para su gestión, pero con ciertos criterios de eficiencia dictados por el Gobierno central, tal como lo señala Álvarez (2014) a continuación:

«la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, que rehúye el intento de dar una definición técnica del servicio público y acude al reenvío del listado de competencias locales, artículo 25 para el municipio y 36 para la Provincia, y dándose por tanto una noción amplia del concepto, en cuanto que abarca todos los ámbitos de actuación local, competencia de los entes locales que ya de por sí es amplísima. A este respecto, la pretensión de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es reordenar el sistema competencial de los municipios con la finalidad de buscar criterios de eficiencia (también por razones de escala) en la prestación de los servicios públicos municipales» (p. 16).

Además, como ejemplo de la autonomía local, se cita la definición de servicio público del Gobierno de Andalucía, que señala en su Ley de Autonomía Local, artículo 26.1:

«Son servicios locales de interés general los que prestan o regulan y garantizan las entidades locales en el ámbito de sus competencias y bajo su responsabilidad, así como las actividades y prestaciones que realizan a favor de la ciudadanía orientadas a hacer efectivos los principios rectores de las políticas públicas contenidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía» (*Ibid.*).

De este modo, al fijar la mirada en el modelo de Multicanalidad de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco (2012) se puede afirmar que —a través de su Dirección de Atención Ciudadana— propone una simplificación de los trámites fundamentado en «(1) La implantación y gestión de procesos que faciliten el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos y la información con el propósito de facilitar la participación ciudadana, mediante (2) La dirección, organización, coordinación y supervisión del modelo de presencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi en Internet, enmarcado en (3) La evolución del entorno de intranet hacia un modelo colaborativo que dé soporte a la comunicación interna, el trabajo en equipo, el conocimiento compartido y el aprendizaje organizacional, con el objetivo de proporcionar servicios a la: (a) Ciudadanía, empresas y otras administraciones, basado en un modelo multicanal de atención ciudadana y (b) Empleados de la Administración del Gobierno Vasco, basado en un modelo de atención interna del Gobierno Vasco (Intranet / Espacio colaborativo)» (p. 6).

Lo anterior se sustenta en una estrategia de atención desde una lógica de administración gerencial para la satisfacción de la ciudadanía, mediante la implementación de ventanillas presenciales, plataformas tecnológicas de Internet y telefonía móvil, conformadas por portales, páginas web, correos electrónicos, canales de autoservicio, etcétera, desde las siguientes formas:

**1.- Nivel de Atención Zuzenean:** Se orienta a una atención generalizada que permita entregar una orientación adecuada al ciudadano-usuario, estableciendo una recepción y registro de la documentación para poner en trámite las posibles soluciones a la problemática y/o necesidad de sencilla ejecución. Destacando un tiempo de atención reducido a un minuto para diagnosticar y cinco minutos para su tramitación.

**2.- Nivel de Atención Departamental:** Se orienta a una atención especializada, entregando información general y específica de los servicios públicos competentes para la ejecución de trámites complejos. Destacando una solución de un minuto a una hora como máximo.

**3- Atención Diferida:** Se orienta a un servicio complementario, que no requiere el contacto virtual/directo con el ciudadano-usuario para solucionar sus problemáticas y/o necesidades, dadas por la búsqueda o elaboración de información para el proceso de determinada tramitación a través de los portales o páginas web.

De esta forma, el modelo normativo del Sistema Multicanal de Atención a la Ciudadanía presenta los siguientes objetivos: (1) Proporcionar a la ciudadanía e instituciones públicas y privadas información general, especializada y orientación; (2) Informar y orientar acerca de los requisitos jurídicos y técnicos; (3) Ofrecer información sobre el estado de la tramitación de los procedimientos administrativos; (4) Informar y orientar sobre el acceso al Sistema de quejas y reclamaciones (sistema conversacional); (5) Informar y orientar sobre el acceso y uso de la sede electrónica; (6) Recepción de trámites, registrar solicitudes, escritos, comunicados y cualquier información de interés general (p. 39).

En síntesis, la multicanalidad en Atención a la Ciudadanía del Gobierno Vasco concuerda con la lógica de: «simplificar la administración pública es fortalecer el servicio

público» (Martín-Retortillo, 1998), fundamentada en una eficiente y eficaz solución a las problemáticas y/o necesidades de los ciudadanos-usuarios desde una perspectiva de la Nueva Gestión Pública, la cual plantea la necesidad de asociarse con el sector privado para gestionar servicios oportunos y de calidad, adecuando sus procedimientos a las características socioeconómicas y socioculturales de la ciudadanía, basándose en una autonomía de Gobiernos municipales o locales que permiten facilitar ese proceso, y que a su vez fortalecen el sentido de pertenencia del ciudadano a un proyecto de sociedad, destacando la omnipresencia del Estado centralizado en general y del Gobierno local en particular, configurando «una racionalización de administración mixta» (Sánchez Morón, 1994), buscando el principio fundamental del bien común.

### **3. Las proyecciones de desarrollo de la información y atención ciudadana**

El informe «El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad», realizado por la CEPAL (2012), entrega lineamientos de la importancia de la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para la conformación de un Gobierno electrónico. Esto debido a sus ventajas para promover una administración eficiente, eficaz y transparente en todos los niveles de la institucionalidad estatal —a través de las plataformas de información a los ciudadanos— sumado a la implementación de mecanismos de control de gestión interna, caracterizado por el monitoreo del funcionamiento de los servicios públicos, trámites y contratación estatal de bienes y servicios, entre otros, que permitan un desarrollo sustentable de los diferentes Estados-Gobiernos de la región orientados a una interrelación con la ciudadanía basada en la reinserción e integración social, entregando una omnicanalidad/multicanalidad que permita recibir información y servicios eficientes y de calidad a fin de aumentar las expectativas ciudadanas de bienestar y desarrollo social.

De esta forma, se debe entender que:

«El Gobierno Electrónico, Gobierno Digital o Administración Electrónica, se ha convertido en un nuevo paradigma en la gestión gubernamental, en un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC con formas de gestión, planificación y administración. Se puede decir que es una nueva forma de gobierno que basa y fundamenta su aplicación en los

resultados esperados, haciendo un uso eficaz de los recursos con que se cuenta, teniendo como objetivo el uso de las TIC para mejorar los servicios y la información ofrecida a los ciudadanos, a las empresas y al propio Gobierno, mejorando y simplificando los procesos de soporte institucional, y facilitando la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana» (CEPAL, 2012, p. 12).

Además, el «implementar un Gobierno Electrónico implica, entre otras actividades, replantear, agregar y/o eliminar procesos, definir políticas de calidad y seguridad, analizar los procesos de negocio en cada uno de los servicios públicos, todo esto en vías de lograr la integración e interoperabilidad de estos servicios. Las soluciones tecnológicas que ayudan a esta tarea deben ser capaces de responder de forma óptima a las necesidades de integración derivadas de la existencia de entornos heterogéneos, tanto en aplicaciones como en sistemas» (*Ibid.*).

Ahora bien, el concepto de Gobierno electrónico se debe entender como «el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno» (OCDE, citado en CEPAL, 2014), entregando la posibilidad de una interacción directa entre Estado-Gobierno y la ciudadanía enmarcada en eficientes canales de información, servicios y conocimientos que permiten, entre otras cosas, diseñar políticas públicas acordes a las demandas de la ciudadanía, estableciendo mecanismos de participación de la toma de decisiones para adecuar y contextualizar las soluciones a las problemáticas y/o necesidades ciudadanas.

Por lo tanto, la implementación de un Gobierno electrónico, podría traer los siguientes beneficios (CEPAL, 2014, pp. 14-15):

**1.- Mejoramiento de la calidad de los servicios públicos:** Uno de los principales resultados potenciales del Gobierno electrónico que se ha identificado en estudios previos es el mejoramiento de la calidad en los servicios públicos. Esto no solo se refiere a la conveniencia de tener acceso a información y a los servicios gubernamentales 24 horas del día los 7 días de la semana, sino también al mejoramiento sustancial de los productos, procesos y atención a los ciudadanos.

**2.- Eficiencia y productividad en los procesos y operaciones gubernamentales:** Las labores gubernamentales son muy diversas y los recursos siempre son escasos. Uno de los

grandes objetivos del Gobierno electrónico es elevar la productividad de las organizaciones públicas y hacer más eficientes los procesos y acciones desarrolladas por entidades gubernamentales.

**3.- Transparencia y rendición de cuentas:** Las TIC pueden fomentar y facilitar la transparencia de las labores gubernamentales y los procesos de rendición de cuentas. El acceso y disponibilidad de información relevante sobre finanzas, recursos humanos y otros temas que, hasta hace algunos años, eran solo accesibles para un selecto grupo de actores sociales, tiene el potencial de transformar radicalmente las relaciones entre el aparato administrativo del Gobierno, los ciudadanos y sus representantes políticos.

**4.- Participación ciudadana:** Para que un gobierno democrático funcione, es necesario que los ciudadanos tengan oportunidades de participar de forma real y efectiva en las decisiones públicas. Algunos mecanismos específicos son foros virtuales y chats, en donde los ciudadanos pueden compartir sus opiniones en la comodidad de sus hogares. Procesos de participación que solían ser para una minoría selecta de grupos de interés como comentarios a regulaciones, han comenzado a beneficiarse con opiniones de una base ciudadana más amplia. Sin embargo, las dependencias gubernamentales no siempre están preparadas para los cambios derivados de estos innovadores sistemas de participación ciudadana (por ejemplo, para el gran volumen de comentarios recibidos) y su capacidad de respuesta es limitada.

**5.- Marco regulatorio que respalde al Gobierno electrónico:** Los Gobiernos no son sólo usuarios de las TIC, tienen la capacidad formal de crear normas y reglamentos que respalden y fomenten la implementación de proyectos de Gobierno electrónico. Así, un beneficio adicional del Gobierno electrónico es precisamente la creación de un marco regulatorio que respalde y sustente el diseño, implementación, uso y evaluación de las TIC al interior del propio Estado y en sus relaciones con otros actores sociales. Otro ejemplo son reglamentos y normas que facilitan su uso y la colaboración e intercambio de información entre diferentes dependencias gubernamentales, compañías privadas y organizaciones no gubernamentales.

**6.- Marco legal y regulatorio que fomente la sociedad de la información:** De forma similar al punto anterior, el Gobierno tiene la capacidad de regular algunas de las acciones que respecto del uso de las TIC que realicen otras entidades, incluyendo tanto a empresas

privadas como a organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, un beneficio más del Gobierno electrónico puede ser el de la promulgación de leyes (si el poder legislativo está involucrado), reglamentos y políticas que fomenten el uso y difusión de las TIC en el marco de lo que se ha denominado la sociedad de la información. Leyes y reglamentos referentes al uso de firmas digitales y programas que impulsan la penetración de computadoras e Internet en lugares remotos o de difícil acceso, constituyen ejemplos de este tipo de beneficios.

Del mismo modo, se debe entender el concepto de Gobierno digital como la estrategia para promover e incentivar el máximo uso de las TIC en los servicios públicos, con el objetivo general de simplificar su gestión y administración para otorgar un servicio eficiente, transparente y de calidad a todos los ciudadanos-usuarios, evitando actos de corrupción de los funcionarios públicos y entregando la confiabilidad ciudadana hacia los servicios públicos, siendo fundamental para mantener la gobernabilidad y gobernanza en todas las entidades, instituciones y organizaciones que conforman una sociedad determinada. Del mismo modo, la función específica del Gobierno digital (e-Gobierno) es apoyar las diversas iniciativas, proyectos y procesos gubernamentales en materia del Gobierno electrónico (CEPAL, 2014) a través de: (1) La instalación y el aprovechamiento de infraestructura tecnológica gubernamental para el uso intensivo de redes de intranet gubernamental e Internet, para mantener integrada la actividad del sector público en todas las dependencias y entidades de la Administración pública; (2) La promoción y aplicación de la administración del conocimiento y la colaboración digital, mediante sistemas y esquemas tecnológicos para adquirir, organizar y comunicar el conocimiento; (3) La mejora y el rediseño de procesos con tecnologías de la información para desarrollar, actualizar y consolidar los sistemas informáticos otorgando mayor cobertura a los servicios y trámites (e-Servicios) del Gobierno electrónico, fortaleciendo los portales institucionales y las páginas web para alcanzar mayores grados de satisfacción y participación ciudadana, y (4) La promoción de políticas de información, comunicaciones y organización para el Gobierno digital destinadas a formar una red organizacional que defina las políticas públicas de desarrollo tecnológico de la información, en concordancia con los objetivos del Gobierno electrónico.

Tales innovaciones traerían como consecuencia un fortalecimiento de un Gobierno Abierto que profundizaría en los mecanismos de participación ciudadana y, con esto, una democratización sustantiva del espacio público más allá del mero sufragio, sustentado en la transparencia de los procesos, constituyendo una ciudadanía basada en valores como la solidaridad y la colaboración mutua, en pos de alcanzar el principio fundamental del bien común enmarcado en una constante conversación con las autoridades en la toma de decisiones de una forma abierta y transparente, instaurando una nueva forma de gobernar con datos abiertos y transparencia activa.

De esta forma, un Gobierno Abierto es:

«colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de *administrado por el de ciudadano*. Es la aplicación de la cultura *dospuntocerista* a la administración pública y al Gobierno, una administración en la que los procesos estén en permanente fase beta y donde los mismos pueden ser mejorados por la interacción permanente con los ciudadanos.

En resumen, los cambios a realizar por un gobierno para integrarse en la idea de Gobierno Abierto son:

**-Cambio cultural:** Es imprescindible entender cuál es el objetivo de la administración y de todos los que trabajan en ella, que es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público.

**-Cambio en los procesos:** Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que eliminarlos o cambiarlos.

**-Cambio en la organización:** Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.

**-Cambio en las formas de relación:** Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación a la presencia física a las facilidades de relación, etc.» (CEPAL, 2014, pp. 28-29).

Ahora bien, al centrarse en el informe del «Gobierno Electrónico en la Gestión Pública» (CEPAL, 2011), este necesariamente hace referencia a un cambio de gestión de la institucionalidad estatal debido a la incorporación de las tecnologías de la información, las

cuales simplifican los modelos de gestión, planificación y administración de los servicios públicos mediante ventanillas virtuales, facilitando y personalizando la atención al ciudadano-usuario y, con esto, la interrelación y la interacción con la sociedad civil y los ciudadanos, sustentado en una omnicanalidad/multicanalidad de participación y transparencia en las decisiones de la política pública, entregando un valor público a la prestación de servicios por parte de los Estados-Gobiernos en la construcción de una sociedad más igualitaria y digna, entregando gobernabilidad electrónica o gobernanza, entendida como:

«la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

De acuerdo a esta definición, la Gobernabilidad Electrónica es un concepto de mayor amplitud y alcance que el Gobierno Electrónico, las áreas más relevantes de la puesta en práctica corresponden a:

**-Administración Electrónica (e-administración):** Área relacionada con el mejoramiento de los procesos del Gobierno y de los funcionamientos internos del sector público a través de nuevos procesos, interconexión de ellos y sistemas de apoyo —seguimiento— como también el control de las decisiones del Gobierno.

**-Servicios Electrónicos (e-servicios):** Se refiere a la entrega de mejores servicios a los ciudadanos, como los trámites interactivos (peticiones de documentos, emisión de certificados, pagos hacia y desde los organismos públicos)» (CEPAL, 2011, p. 12).

De ahí, entonces, la gobernanza se fundamenta en promover el derecho a recibir servicios públicos eficientes y eficaces que den soluciones oportunas y de calidad a las problemáticas y/o necesidades a la ciudadanía; acciones que fortalecen los mecanismos democráticos dando valor público a la participación y la decisión de la política pública.

De esta forma, los Estados-Gobiernos que han comenzado a implementar el modelo de Gobierno electrónico en la gestión pública proyectan como objetivos específicos a alcanzar: (1) Poner el foco de los servicios públicos en el ciudadano. Esto involucra organizar los servicios según las necesidades de los ciudadanos y no según la estructura orgánica de cada servicio; (2) Mejorar la calidad de los servidores públicos (más capacitados para entregar mejores servicios); (3) Disponer de la entrega de servicios del Gobierno en modo 24x7 y con ventanilla única de servicios para ciudadanos y empresas;

(4) Disponibilidad de acceso al Gobierno a través de múltiples canales (Internet, presencial, teléfono, celular, etcétera); (5) Aumentar la calidad de los servicios y al mismo tiempo disminuir el costo de entregarlos (mayor eficiencia y eficacia). Maximizar el beneficio de las inversiones en TI para los ciudadanos; (6) Disminuir la desigualdad de acceso entre los ciudadanos al Gobierno, y (7) Aumentar la participación de los ciudadanos en el Gobierno (*Ibid.*, p. 35).

Las proyecciones antes señaladas, se pueden establecer mediante la evaluación de «Las cinco estrellas de Tim Berners-Lee», quien fue uno de los forjadores de Internet y el principal gestor de la apertura de datos públicos en Gran Bretaña, evaluación que consiste en ubicarse al nivel de implementación según las estrellas, como se indica a continuación:

**Cuadro n° 13: Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee**

Nivel	Tecnología
★	Poner los datos disponibles en la Web, en cualquier formato.
★★	Ponerlos a disposición como datos estructurados, por ejemplo en Excel en lugar de en el escaneo de imagen de un cuadro.
★★★	Ponerlos a disposición en formato no propietario, por ejemplo en CSV en lugar de Excel.
★★★★	Utilizar URI para que las personas apunten a los datos.
★★★★★	Vincular los datos a otros datos para proporcionar un contexto.

Fuente: Blog Contenidos Digitales & Propiedad Intelectual (Citado en CEPAL, 2014, p. 38).

Desde el cuadro 13 se infiere que «por medio de esta clasificación, recibe una estrella la iniciativa que hizo pública una información y la puso a disposición en formato abierto. A partir de allí, las iniciativas reciben progresivamente más estrellas de acuerdo con el grado de apertura y la accesibilidad a los datos. Por ejemplo, los datos serán cinco estrellas si en el ámbito de la reutilización de la información del sector público consiguen vincular sus datos con los de otras personas, entregando su contexto, siendo la base de creación de nueva información más útil para los ciudadanos y las empresas [...] conformando una suerte de ecosistema entre el gobierno, las empresas y la ciudadanía para fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social» (*Ibid.*).

De lo anterior, se debe destacar que los países de la región que presentan entre 4 a 5 estrellas, son catalogados en la vanguardia en el uso de la información, entre los cuales se encuentran Chile, Argentina y Brasil, situación que explica el nivel de participación ciudadana en estos países, caracterizada por manifestar su inconformidad con las políticas públicas implementadas por sus respectivos Estados-Gobiernos, relativas a la seguridad social, empleo, educación, salud, vivienda, etcétera. Y, así, exigiendo una reformulación, reorientación y profundización en sus coberturas a través de un aumento sustancial del gasto público, acciones que permiten establecer que, a mayor información de la ciudadanía, mayor es el grado de compromiso con el desarrollo social basado en la exigencia de sus derechos fundamentales en pos de mejorar sus condiciones de vida.

De esta forma, los Estados-Gobiernos deben diseñar servicios enmarcados en análisis de las problemáticas y/o necesidades de sus ciudadanos-usuarios, que les permitan entender la realidad de esas problemáticas y/o necesidades que aquejan a los ciudadanos, y «saber cómo es la relación de esos usuarios con las soluciones propuestas —antes de producirlas o implementarlas—, conocer la experiencia de esas personas a lo largo del proceso de interacción con ese servicio propuesto y volver a identificar qué elementos intervinientes pueden ser perfeccionados para que la experiencia final sea aún mejor. La idea final es diseñar esa experiencia de usuario (UX, User Experience) de la forma lo más estructurada posible y lo más razonablemente predecible. Esto, que puede parecer absurdo por lo lógico de su planteamiento, reviste un cambio sutil pero imprescindible: el proceso pasa de ser basado en suposiciones establecidas desde el punto de vista de la empresa a ser basado en la observación, análisis y comprensión de las necesidades del usuario así como en sus comportamientos y motivaciones. Es decir, hablamos de Diseño Centrado en el Usuario (UCD, User Centered Design). La importancia de observar y entender las motivaciones y comportamientos de las personas es superlativa porque derivará en el diseño o composición “coreográfica” de muchos procesos, momentos, instancias y elementos distintos que intervienen en la percepción final del servicio» (Huerta, 2016, pp. 2-3).

Así, entonces, se deben «conocer las necesidades del público que voy a atender y luego diseñar el servicio de tal manera que pueda dar satisfacción a dichas necesidades, obteniendo como beneficio un mayor logro de los objetivos» (Pereira, 2009, p. 3) trazados

por el Estado-Gobierno, ya que el diseño de un servicio se debe explorar en el contexto social en donde se relaciona el ciudadano-usuario que necesita una política pública que entregue soluciones eficientes y eficaces a su problemática y/o necesidad. Luego, se debe participar con el ciudadano-usuario en la toma de decisiones de la política pública desde una lógica «desde abajo hacia arriba», proponiendo un diseño que puede ser modificado según los resultados preliminares en el proceso de implementación; es decir, que se adecue y se reoriente según las necesidades que vayan surgiendo en el proceso, con el objetivo de alcanzar el mayor grado de eficacia y satisfacción de la ciudadanía. En otras palabras, establecer un nuevo servicio público como «un modelo de dirección y de gestión de la sociedad sustentado, de forma casi exclusiva y excluyente, en criterios y valores de mercado e inicia el camino hacia un nuevo modelo más democrático» (García y Pastor, 2011, p. 3, citado en Oliver-Mora y Iñiguez-Rueda, 2016).

«Así pues, el gobierno constituye únicamente uno de los agentes implicados a la hora de proponer soluciones a los problemas colectivos, de manera que estos problemas no pueden analizarse exclusivamente a través de la acción gubernamental. Por el contrario, debemos atender muy especialmente a la interacción que se genera entre los diferentes actores implicados en los contextos sociales donde se implementan los servicios públicos, especialmente entre la ciudadanía y los empleados públicos» (Oliver-Mora y Iñiguez-Rueda, 2016, p. 382).

De esta forma, el diseño de un servicio público se «debe pensar como la forma concreta de concebir un servicio para que dé cobertura a las necesidades de sus usuarios» (Viladás, 2008, p. 10), el cual debe contar con cinco características fundamentales:

- «**1-. Confiabilidad:** Cumplimiento de lo pactado en tiempo y forma; información sin errores; interés en resolver los problemas de los usuarios.
- 2-. Tangibilidad:** Apariencia de los equipos, instalaciones, personal y otros elementos tangibles.
- 3-. Diligencia o capacidad de respuesta:** Rapidez del servicio, disposición positiva y disponibilidad.
- 4-. Garantía:** Confianza que inspira el personal (competencia, cortesía, credibilidad, seguridad).
- 5-. Empatía:** Capacidad de ponerse en el lugar del usuario, comprensión de sus necesidades, atención individual en horarios y lugares adecuados para el usuario y para el proceso de atención» (Pereira, 2009, p. 14).

En conclusión, la gobernabilidad y gobernanza de un Estado-Gobierno depende esencialmente de la interrelación con sus ciudadanos, la cual se fortalece y facilita mediante diseños de servicios que se adecuen a las especificidades y particularidades de la ciudadanía. Por esto, es importante implementar modelos basados en omnicanalidades/multicanalidades, sustentados en innovadoras tecnologías de la información y comunicación que permitan dar la confiabilidad a los procesos gubernamentales, racionalizados en Gobiernos Abiertos —apoyados por los Gobiernos Electrónicos— que proporcionen datos abiertos, con el objetivo de dar transparencia a la función de los servicios públicos, los cuales son los encargados de ejecutar la política pública tendiente a otorgar estándares de igualdad y justicia social a todos sus ciudadanos.

Para esto se debe tener en cuenta que, las proyecciones, en la llamada Sociedad de la Información:

«se concreta[n] en la medida que existan infraestructuras de información integradas por componentes físicos y tecnológicos que permitan ejecutar los procesos que conllevan a acceder a los contenidos que se ofrecen, por diversos tipos de usuarios. En el ámbito de la administración pública, tales infraestructuras se encuentran conformadas por unidades, sistemas, servicios y redes, cuya misión radica en ofrecer la oportunidad a los funcionarios públicos de obtener información útil para regular su actividad laboral y coordinar programas, proyectos y acciones entre organismos, ámbitos y niveles jerárquicos. Del mismo modo, facilitan información pública y de cultura general a los ciudadanos, con el fin de que puedan conocer sus derechos, cumplir sus obligaciones, realizar trámites-procedimientos y acceder con mayor facilidad a servicios públicos, entre otros» (Peña, Olivar & Primera, 2008, p. 398).

En este sentido, la discusión del diseño de servicio y la política pública en Gobiernos Abiertos caracterizados por unidades de información centrados en proporcionar un servicio de calidad a los ciudadanos de manera adecuada —en el lugar indicado y en tiempos precisos—, debe poner el énfasis en una alfabetización digital de toda la ciudadanía para que puedan tener accesibilidad a la información requerida con el objetivo de satisfacer sus expectativas sobre la solución de sus problemáticas y/o necesidades. Asimismo, el Estado debe garantizar unidades de información «automatizadas» con el propósito de compensar los requerimientos de sus ciudadanos con eficiencia y eficacia en sus respuestas, mediante redes de «sistemas abiertos, los cuales se produce un intercambio dinámico entre sus propios integrantes y con integrantes de otros grupos y organizaciones, posibilitando así la

potencialidad de los recursos que poseen» (Bacalini *et al.*, 2004, p. 142), con la finalidad que los Gobiernos electrónicos puedan:

«proveer más y mejor prestación de servicios a los ciudadanos por parte de gestión pública, en el sentido de brindar puntos de acceso unificados y sencillos para satisfacer múltiples necesidades informativas, adicionar productividad, proveer atención “a la medida” según los requerimientos de cada usuario; resolver trámites, realizar consultas, hacer reclamos o sugerencia “en línea”, aumentar la calidad y reducir el costo (en dinero, tiempo, molestia y carga anímica) de las transacciones dentro del Estado» (Tesoro *et al.*, 2002, p. 3, citado en Peña, Olivar & Primera, 2008).

Ahora bien, según Araya y Porrúa (2004) los desafíos de los gobiernos electrónicos se basan en:

**1.- Recursos tecnológicos e información:** Implementar una visión estratégica que priorice la accesibilidad de los ciudadanos a una gama de servicios de atención e información que permita participar de manera activa en las decisiones del país o sociedad que desean construir —mediante políticas públicas orientadas a la justicia social y a la profundización de la democracia— y que permitan participar a todos los actores de los diseños, planificación e implementación de las políticas a través de una institucionalidad legalizada, legitimada y representativa del sentir ciudadano.

**2.- Accesibilidad al diálogo virtual:** El Estado debe enfatizar sus esfuerzos en la alfabetización digital de sus ciudadanos para alcanzar una interacción directa entre Estado-sociedad civil-ciudadanía, mediante diálogos presenciales o virtuales permanentes, en donde los funcionarios públicos puedan conocer la realidad de sus ciudadanos, sus pensamientos, expectativas, sensaciones y anhelos de cómo alcanzar el desarrollo y bienestar social, facilitando a través de plataformas tecnológicas que den oportuna respuesta a sus problemáticas y/o necesidades, ya sea de trámites en línea con la debida integración de información, con lo cual establecer la comunicación y la interacción digital como una norma de un buen gobierno, abierto, ágil y democratizador.

**3.- Lineamientos de convivencia e interacción entre lo público y privado:** Establecer legislaciones modernas que interpreten las innovadoras plataformas de convivencia y

probidad, en donde cada actor se sienta con la seguridad de participar con igualdad ante la Ley en la construcción de acuerdos comunitarios que garanticen el bien común.

En palabras de Orrego (2004), el Estado debe proporcionar las capacidades y la infraestructura de *software*, *hardware* y conectividad, para que los Gobiernos electrónicos puedan asumir el liderazgo de constituirse como el ente oferente de una política pública adecuada a las contingencias, fortaleciendo la interacción, la gobernabilidad y la legitimidad de la acción pública para conseguir el bienestar de la sociedad.

En síntesis, los desafíos que debe afrontar un Gobierno electrónico se fundamentan en conseguir un ciudadano inteligente y preparado para participar de la política desde plataformas tecnológicas que hagan de su quehacer uno más activo y permanente, en donde pueda sentirse representado y perteneciente a un proyecto de sociedad en la que desee vivir y desarrollarse.

# METODOLOGÍA

## I. ENFOQUE GENERAL Y TIPO DE INVESTIGACIÓN

El abordaje epistémico y metodológico de la tesis ha sido eminentemente empírico-analítico (Kerlinger, 1985), dado que se diagnosticó el proceso de provisión de trámites y servicios del Estado a partir de variables observables, descritas en la operacionalización de cada objetivo de manera independiente de sus sesgos. Estas debían representar la realidad objetiva sobre los tópicos centrales de la siguiente investigación: las fortalezas y debilidades de la entrega de oferta pública, la caracterización de los usuarios reales y potenciales del Estado, y los principales componentes de éxito de experiencias internacionales similares a la estudiada en esta investigación.

Sin embargo, este enfoque predominante ha sido complementado con herramientas de enfoque fenomenológico (Husserl, 1931) para resaltar aspectos vivenciales de los sujetos que han sido parte del presente estudio. Esto se ha realizado específicamente en lo referente a su experiencia con lo digital, entendiendo que el mundo de los seres humanos, desde esta dimensión, está en constante construcción evolutiva, asignando significados a dichos cambios desde su propia práctica de interacción. En este sentido, se ha establecido interpretar tales vivencias para ponerlas luego en relación con los hallazgos más objetivos de este estudio.

El diseño, como se desprende consecuentemente del enfoque central, es preponderantemente cuantitativo, y de carácter no experimental (Briones, 1996), pues buscó generar conocimiento sobre la realidad social en el momento en que se llevó adelante esta investigación, a partir de la revisión de parámetros objetivos y variables cuantificables, sin manipularlas.

El tipo de investigación ha sido descriptivo (Briones, 1996), dado que se buscó determinar las características más importantes de la realidad de ChileAtiende, generando un diagnóstico de esta iniciativa e identificando aspectos de mejora en su diseño; reconociendo, además, las particularidades y las capacidades de los ciudadanos.

Respecto de las hipótesis de este estudio, cada una de ellas se vincula con las preguntas y los objetivos de investigación, quedando estructuradas de la siguiente forma:

**Cuadro n° 14: Estructura de la cuestión científica de la investigación**

<b>PREGUNTA</b>	<b>OBJETIVO</b>	<b>HIPÓTESIS</b>
¿Cuál es la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado de Chile a través de ChileAtiende?	Diagnosticar la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios al ciudadano del Estado de Chile, a partir de la experiencia de la implementación de ChileAtiende.	Existe una estructura organizacional burocrática suficiente desde lo técnico pero insuficiente desde lo político para sostener los procesos de provisión de trámites y servicios estatales.
¿Cuáles son las principales fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano?	A partir de la experiencia de ChileAtiende, analizar las principales fortalezas y debilidades de los componentes del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado.	La vinculación entre el Estado de Chile y sus ciudadanos a través de los procesos de provisión de trámites y servicios responde a una lógica vertical, institucional y no ciudadana.
¿Cuáles son las características de los ciudadanos, efectivos y potenciales, de los servicios del Estado?	Estudiar las características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende, como de sus potenciales usuarios, identificando sus capacidades y perfiles.	Los usuarios efectivos de ChileAtiende, y también sus potenciales clientes, presentan características y capacidades diversas que pueden ser agrupadas en perfiles a los cuales puede dirigírseles una provisión diferenciada.
¿Qué características tienen las experiencias similares de implementación en otros países, que pudiesen servir de aprendizaje para un modelo de atención ciudadana en Chile?	Analizar experiencias comparadas de implementación de procesos de provisión exitosos, que puedan ser considerados como prácticas públicas del ámbito internacional a imitar.	Experiencias similares de implementación en otros países tienen, como característica principal, la digitalización de trámites y disponibilidad web como mecanismo de interacción con los ciudadanos.
¿Qué debe considerar una propuesta que mejore el proceso de atención de los servicios del Estado, alineándolo con las características de los ciudadanos?	Generar una propuesta de mejoramiento del proceso de atención desde el Estado, que dé cuenta de las características y expectativas de la ciudadanía.	Las variables que fortalecerán los procesos de atención son aquellas que consideran las capacidades de los ciudadanos, tales como la simplificación de trámites, la omnicanalidad, el aumento de la capilaridad y la formación técnica de quienes atienden.

Esta configuración, que implica acudir a la «realidad» a recabar información de disímil naturaleza, ha propiciado la decisión metodológica de utilizar técnicas diferenciadas dependiendo del objetivo a lograr.

Por esta razón, el detalle del diseño que se presenta a continuación contempla una separación por objetivos, dado que el abordaje de cada uno requirió sus propias definiciones específicas. Así, cada acápite muestra de forma explícita su propia definición de variables y su correspondiente operacionalización, muestreo, instrumentos y técnicas de análisis.

Así, el diseño implicó que —más allá de utilizar técnicas similares— estas guardan una singularidad dada por el tipo de información que debió recabarse para dar cuenta de lo que cada objetivo persiguió, de modo de configurar un acopio de datos que, al estudiarse luego de manera holística, permita responder la pregunta central del presente trabajo.

A fin de velar por la claridad del lector al acceder a este diseño, se ilustra la estrategia en términos resumidos en el siguiente cuadro:

**Cuadro n° 15: Resumen de la estrategia metodológica de la tesis**

<b>OBJETIVO</b>	<b>ENFOQUE</b>	<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>FECHA DE APLICACIÓN</b>
A partir de la experiencia de ChileAtiende, analizar las principales fortalezas y debilidades de los componentes del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado.	Cuantitativo	Fuentes primarias: cuestionario aplicado con método Delphi a mandantes y ejecutores de ChileAtiende.  Fuentes secundarias: análisis de documentación y bases de datos de ChileAtiende.	De febrero a mayo de 2017
Estudiar las características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende, como de los potenciales usuarios, identificando sus perfiles.	Cuantitativo	Fuentes primarias: dos cuestionarios aplicados por terceros a usuarios de ChileAtiende. Uno sobre sus características y otro sobre su nivel de integración digital.  Fuentes secundarias: Análisis de bases de datos disponibles del Estado de Chile.	De marzo a noviembre de 2015
	Cualitativo	Fuentes primarias: observación no participante en oficinas presenciales de ChileAtiende; grupos de discusión y entrevistas semiestructuradas con usuarios de ChileAtiende	De marzo a noviembre de 2016

Analizar experiencias comparadas de la implementación de procesos de provisión exitosos, del ámbito internacional, que puedan ser considerados como prácticas públicas a imitar.	Cuantitativo	Fuentes secundarias: sitios web de servicios públicos pertenecientes a los países estudiados.	De diciembre 2016 a abril de 2017
--	--------------	---	-----------------------------------

## II. DESAGREGACIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO SEGÚN OBJETIVOS

### 1. Diseño metodológico para objetivo específico N°1

**A partir de la experiencia de ChileAtiende, analizar las principales fortalezas y debilidades de los componentes del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado.**

#### a) Variables y operacionalización

**Cuadro n° 16: Operacionalización de variables para el objetivo específico N° 1**

VARIABLE	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIÓN 1	INDICADOR 1	DIMENSIÓN 2	INDICADOR 2
Política	Existencia de una política y planes de implementación actualizados y basados en información robusta.	Fortaleza	El atributo favorece el desarrollo de: - los ciudadanos - el Estado - la propia iniciativa	Debilidad	El atributo dificulta el desarrollo o provoca problemas para: - los ciudadanos - el Estado - la propia
Oferta de servicios	Composición de la oferta de servicios y alineamiento con la demanda de sus usuarios.				

Espacios de atención	Tipos de espacios de atención, integralidad e integración.				iniciativa
Relación con la ciudadanía	Mecanismos de comunicación con los ciudadanos.				
Procesos básicos	Sistemas que soportan el funcionamiento del proceso de atención y parámetros de calidad y productividad.				
Institucionalidad	Regulación y organización para cumplir con los objetivos de la iniciativa.				
Tecnología	Uso de la tecnología disponible para la operación.				
Recursos	Recursos humanos y financieros disponibles y alineamiento con las necesidades de operación y evolución del sistema.				

## **b) Instrumentos de recolección de información y fuentes**

La recolección de información incluyó fuentes primarias y secundarias:

### **i. Fuentes primarias**

A partir de estas se obtuvieron datos que no se encontraban documentados, dado que correspondían a ámbitos de la implementación de ChileAtiende basados en principios compartidos; valores y visiones que no fueron declarados formalmente, pero que sin embargo sí representan una parte importante de la implementación.

El instrumento utilizado fue un cuestionario con preguntas abiertas y cerradas aplicado con método Delphi (Linston y Turoff, 2002) a actores clave, considerados primero como «mandantes» en el proceso de implementación —que son aquellos que definieron la

política y la asignación de recursos— y, segundo, a actores clave considerados «ejecutores con decisión» —que son aquellos que implementaron la iniciativa desde un punto directivo y que, por lo tanto, contaban con discrecionalidad en la toma de decisiones operativas—.

Si bien no se consideró que los hallazgos de este instrumento representen un dato generalizable estadísticamente, el carácter de expertos de los convocados al panel, sumado a que estos representan casi a la totalidad de personas con responsabilidad operativa y directiva asociadas a ChileAtiende, permiten que los resultados obtenidos sean la mejor técnica para obtener información objetiva y científicamente relevante, incorporando además las valoraciones sociales de los sujetos (Webler, Levine, Rakel, y Renn, 1991).

Para cumplir con los requisitos de validez y confiabilidad del instrumento, se llevaron a cabo los siguientes pasos, en conformidad con la metodología de la técnica utilizada:

- Definición del objetivo de la consulta: referida a identificar las fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado chileno, desde ChileAtiende, tomando para esto los elementos desarrollados en el marco teórico.
- Conformación del grupo de informantes o panel: compuesto por los actores clave «mandantes» y «ejecutores con decisión».
- Elaboración de un cuestionario: a partir de las variables del estudio, se generaron las preguntas vertidas en las cédulas correspondientes. Estas preguntas fueron sometidas a la validación de expertos metodológicos del área de estudios de IPS y testada con dos directivos de ChileAtiende que no participaron en el estudio.

Después, se procedió a la aplicación y análisis descritos en la letra d) de este apartado.

## **ii. Fuentes secundarias**

Se recabó información disponible en registros administrativos que se encuentran en poder de instituciones del Estado, en donde se hallaron datos de cobertura, procesos y usuarios, bajo la técnica de recopilación y análisis documental (Sánchez y Vega, 2003). Esa

información fue incorporada en fichas de registro y bases de datos, y estudiada de acuerdo a cada variable y objetivo.

Estas fuentes se agrupan en:

- Bases de datos IPS – ChileAtiende: registros de atención, registros de tiempos de espera, registros de llamadas y estadísticas de gestión.
- Documentación del Estado: estudios, leyes y decretos.
- Documentación IPS – ChileAtiende – MINSEGPRES: resoluciones, informes de gestión, presentaciones de gestión interna, estudios y documentos de trabajo.

El desagregado de cada una de estas es el siguiente:

- Bases de datos IPS – ChileAtiende:
  - IPS – CISCO. Niveles de servicio, tiempo medio de operación y estadísticas generales de llamadas al *call center*. Santiago de Chile.
  - IPS – Google Analytics. Estadísticas generales portal [www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl). Santiago de Chile.
  - IPS – Sistema SACH. Transacciones presenciales en sucursales 2013, 2014 y 2015. Santiago de Chile.
  - IPS – Sistema Total Pack. Tiempos de espera y de atención 2013, 2014 y 2015. Santiago de Chile.
- Documentación del Estado:
  - Comisión Defensora Ciudadana (2009). «Encuesta Nacional de derechos ciudadanos», Estudio de opinión. Disponible en <<http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/Estudio-ENDC-MINSEGPRES.pdf>> [Consultado el 10 de diciembre de 2015].
  - Confederación de la Producción y del Comercio (2016). En Chile Si Podemos, Iniciativas Para Mejorar Juntos la Productividad en Chile. Disponible en:

<<http://www.cpc.cl/wp-content/uploads/2016/04/En-Chile-Si-Podemos.pdf>>

[Consultado el 15 de abril de 2016].

- Constitución Política de la República de Chile (22 de septiembre de 2005). *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile.
- CORFO. Resolución N° 50 (2014). «Ejecuta acuerdo de Consejo N° 2.826, de 2014, crea “Comité de Innovación en el Sector Público” y aprueba texto del Reglamento por el que deberá regirse».
- Decreto N° 360, de 1945. «Aprueba el Reglamento General de la Corporación de Fomento de la Producción».
- DFL N° 211, de 1960. «Fija normas porque se regirá la Corporación de Fomento de la Producción».
- Dirección de presupuesto (2010). *Estadísticas de recursos humanos del sector público 2000-2009*, Santiago de Chile.
- Everis Business Consulting (febrero 2013). Diseño del modelo objetivo de atención al ciudadano, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile (2015). Agenda Digital 2020. Disponible en: <<http://www.agendadigital.gob.cl/>> [Consultado el 14 de abril de 2016].
- Jurisprudencia Contraloría General de la República.
- Ley N° 18.575 (5 de diciembre de 1986). *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile.
- Ley N° 18.834. «Estatuto Administrativo».
- Ley N° 19.628. «Sobre Protección de la Vida Privada».
- Ley N° 19.880 (29 de mayo de 2003). *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile.
- Ley N° 20.255 (17 de marzo de 2008). *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile.
- Ley N° 20.285. «Sobre Acceso a la Información Pública».
- Mensaje Presidencial N° 197/361 ante la Cámara de Diputados y el correspondiente informe de la Comisión Gobierno Interior y Regionalización (3 de septiembre de 2013).

- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2014). Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento. Disponible en: <<http://www.agendaproductividad.cl/>> [Consultado el 14 de abril de 2016].
- Sexta Encuesta Nacional de Acceso, Usos y Usuarios de Internet, CADEM, 2015. Referencia a UN International Telecommunications Union (ITU), 2014.

- Documentación IPS – ChileAtiende – MINSEGPRES:
  - Área de estudios Unidad de Modernización y Gobierno Digital, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (febrero de 2014). Estimación de ahorros ciudadanos de la red ChileAtiende «Actualización metodológica». Santiago de Chile.
  - EPSTEIN, R., RÍOS I., SIEBERT, M. y VILLA, C. (diciembre de 2014). Diagnóstico y propuesta de desarrollo ChileAtiende. Santiago de Chile.
  - IPS (2009). «Balance de Gestión Integral». Documento de trabajo. *Dirección de Presupuesto*. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/595/articles-60710\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/595/articles-60710_doc_pdf.pdf) [Consultado el 5 de enero de 2016].
  - IPS (2010). «Balance de Gestión Integral». Documento de trabajo. *Dirección de Presupuesto*. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-75328\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-75328_doc_pdf.pdf) [Consultado el 5 de enero de 2016].
  - IPS (2011). «Balance de Gestión Integral». Documento de trabajo. *Dirección de Presupuesto*. Santiago de Chile. Disponible en [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-88161\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-88161_doc_pdf.pdf) [Consultado el 5 de enero de 2016].
  - IPS – ChileAtiende (2014). «Informe de gestión Subdirección servicios al cliente». Documento de trabajo. Santiago de Chile.
  - IPS – ChileAtiende (2015). «Informe de gestión Subdirección servicios al cliente». Documento de trabajo. Santiago de Chile.
  - MINSEGPRES (2011). «Estudio de Opinión Pública sobre calidad de servicios públicos». Estudio. Disponible en [http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estudio\\_opinion\\_publica\\_geminas-revista\\_capital\\_agosto\\_2011.pdf](http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/estudio_opinion_publica_geminas-revista_capital_agosto_2011.pdf) [Consultado el 18 de noviembre de 2015].
  - MINSEGPRES (2012). «Lineamientos estratégicos de ChileAtiende». Documento de trabajo. Santiago de Chile.
  - MINSEGPRES (2013). «Evaluación de la experiencia del usuario con los servicios de ChileAtiende para los canales presencial y telefónico». Estudio. Disponible en

<[http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/informe\\_final\\_ipsos\\_0.pdf](http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/informe_final_ipsos_0.pdf)>  
[Consultado el 5 de enero de 2016].

- MINSEGPRES (2014). «Estimación de Ahorros Ciudadanos de la red ChileAtiende». Documento de trabajo. Disponible en <<http://www.observatoriodigital.gob.cl/content/metodologia-de-ahorros-ciudadanos-para-chileatiende>> [Consultado el 5 de enero de 2016].

- Facultad de Economía de la Universidad de Concepción (2013). Estudio de marca ChileAtiende. Santiago de Chile.

- Proyecto Red Multiservicios ChileAtiende. IPS. Presentación octubre de 2011.

- Unidad de Modernización y Gobierno Digital. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (septiembre de 2015). Catastro de Trámites del Estado – Actualización 2015 Red de Expertos: Indicador de Gobierno Electrónico. Santiago de Chile.

- Unidad de Modernización y Gobierno Digital. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (septiembre de 2015). Catastro 2015 versión preliminar. Santiago de Chile.

- Unidad de Modernización y Gobierno Digital. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2015). Base de datos para la priorización de trámites. Santiago de Chile.

- Unidad de Modernización y Gobierno Digital. Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2014). Base Estimación de Ahorros ciudadanos de la red ChileAtiende. Santiago de Chile.

### c) Muestreo

La obtención de la muestra para el método Delphi fue no probabilística, de carácter discrecional o intencionado (Hernández, 2003), de modo de contar con aquellas personas que cumplieran con los requisitos establecidos para la unidad de análisis —ser actores clave como «mandantes» y «ejecutores con decisión»—, alcanzando un total de ocho personas, con el siguiente perfil:

- Mandantes (4): integrantes del Comité de ChileAtiende, pertenecientes al MINSEGPRES, IPS, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda.

- Ejecutores con decisión (4): directivos del IPS y MINSEGPRES involucrados en la operación.

Vale señalar que la población que cumplía con los requisitos establecidos alcanzaba diez personas, de las cuales ocho participaron del estudio para recabar información y dos como muestra para pruebas. Entonces, podría decirse que la muestra utilizada fue igual a la población.

#### **d) Técnicas de análisis de datos**

La aplicación del cuestionario para la implementación de Delphi y el manejo de la información, contemplaron:

- Ejecución de rondas de consultas anónimas: después de elaborado el cuestionario y enviado a través de correo electrónico, se generó una primera versión de resultados identificando el nivel de repetición de los juicios generados. Esa primera versión fue enviada al panel, invitando a pronunciarse en consenso o disenso, justificando sobre todo esto último, con énfasis en el objetivo del cuestionario, referido a identificar las fortalezas y debilidades del proceso de atención estatal y de ChileAtiende. En la cuarta y última iteración, y una vez considerado haber obtenido un nivel de consenso y estabilidad adecuada, se solicitó a los expertos establecer una priorización de la importancia de cada uno de los juicios emitidos por el grupo. Así, tras esta, se estableció el resultado final.
- Análisis de los resultados: con la información completa se procedió a presentar los resultados de manera redactada, no estadística, de acuerdo al nivel de importancia asignada, de modo de evitar la pérdida de información asociada a la simplificación propia de toda categorización. Para hacerlo, se generó una interpretación de los resultados, tomando como base la importancia estadística y resaltando después el análisis de su contenido, elemento considerado crítico al profundizar en el aspecto central del objetivo de estudio.

Por su parte, las fuentes secundarias fueron trabajadas desde un análisis documental, desprendiendo de estas las fortalezas y debilidades de ChileAtiende en función de las variables establecidas para este objetivo. Para tales efectos, se trabajó con fichas de registro, estableciendo un paralelo entre los distintos documentos, tal como se observa a continuación:

**Cuadro n° 17: Formato de ficha de registro para análisis documental sobre fortalezas y debilidades de ChileAtiende**

Ámbito de la fuente	Fuente documental	Variable	Fortaleza identificada	Debilidad identificada
Documentación del Estado	Fuente 1	Política	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Oferta de servicios	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Espacios de atención	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Relación con la ciudadanía	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Procesos básicos	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Institucionalidad	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Tecnología	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Recursos	Fortaleza 1	Debilidad 1
Documentación del Estado	Fuente 2	Política	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Oferta de servicios	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Espacios de atención	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Relación con la ciudadanía	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Procesos básicos	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Institucionalidad	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Tecnología	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Recursos	Fortaleza 1	Debilidad 1
Documentación IPS – ChileAtiende – MINSEGPRES	Fuente 1	Política	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Oferta de servicios	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Espacios de atención	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Relación con la ciudadanía	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Procesos básicos	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Institucionalidad	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Tecnología	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Recursos	Fortaleza 1	Debilidad 1
Bases de datos IPS – ChileAtiende	Fuente 1	Política	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Oferta de servicios	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Espacios de atención	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Relación con la ciudadanía	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Procesos básicos	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Institucionalidad	Fortaleza 1	Debilidad 1

		Tecnología	Fortaleza 1	Debilidad 1
		Recursos	Fortaleza 1	Debilidad 1

Tras aplicar las técnica Delphi y el análisis documental, los descubrimientos obtenidos — los cuales se exponen en el capítulo de resultados—, fueron trabajados de manera integrada para su abordaje holístico, favoreciendo su mejor entendimiento y vinculándola con los aspectos contextuales y teóricos.

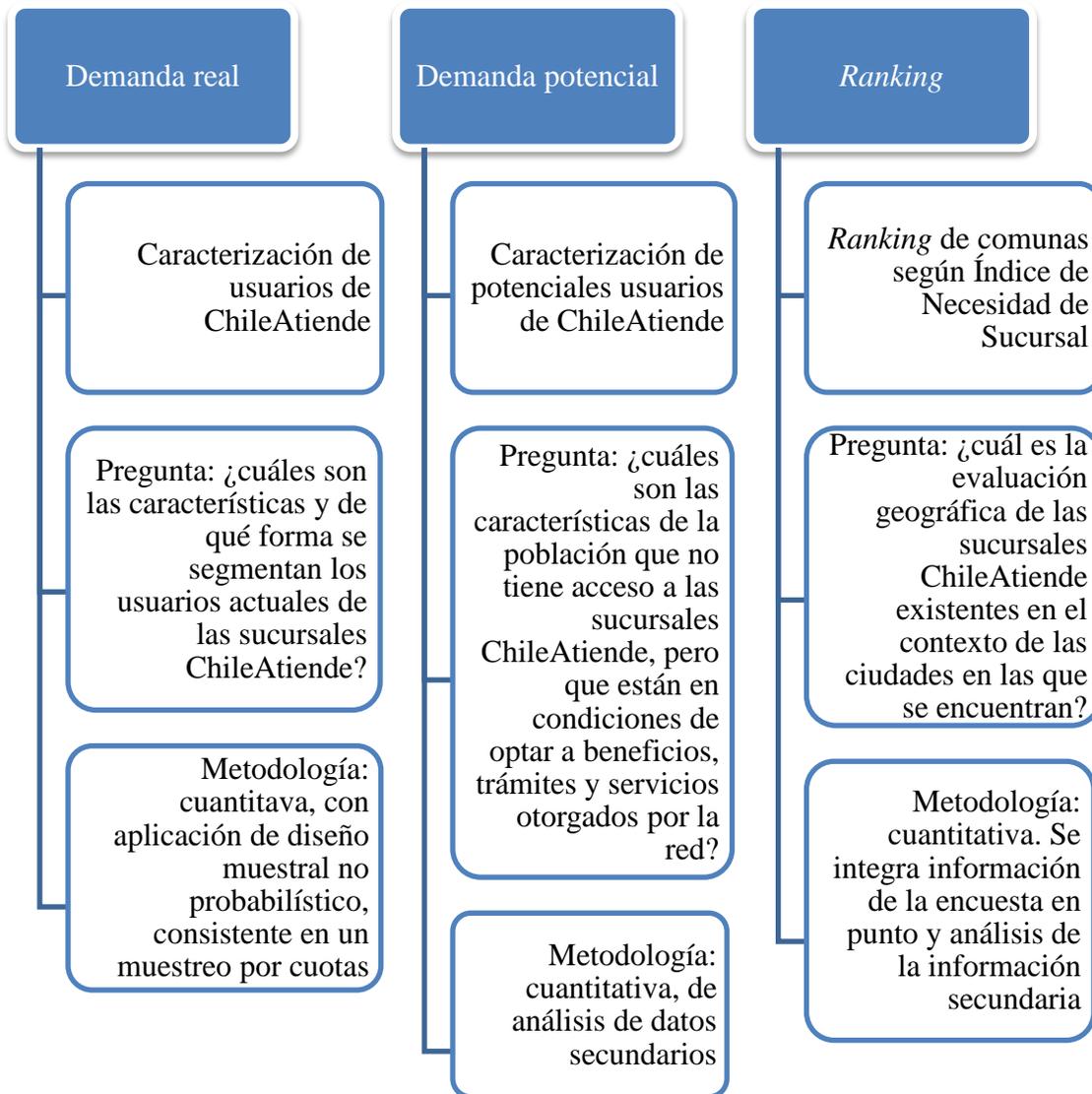
## 2. Diseño metodológico para objetivo específico N°2

**Estudiar las características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende, como de sus potenciales usuarios, identificando sus capacidades y perfiles.**

La metodología para dar cuenta de este objetivo se dividió en dos partes.

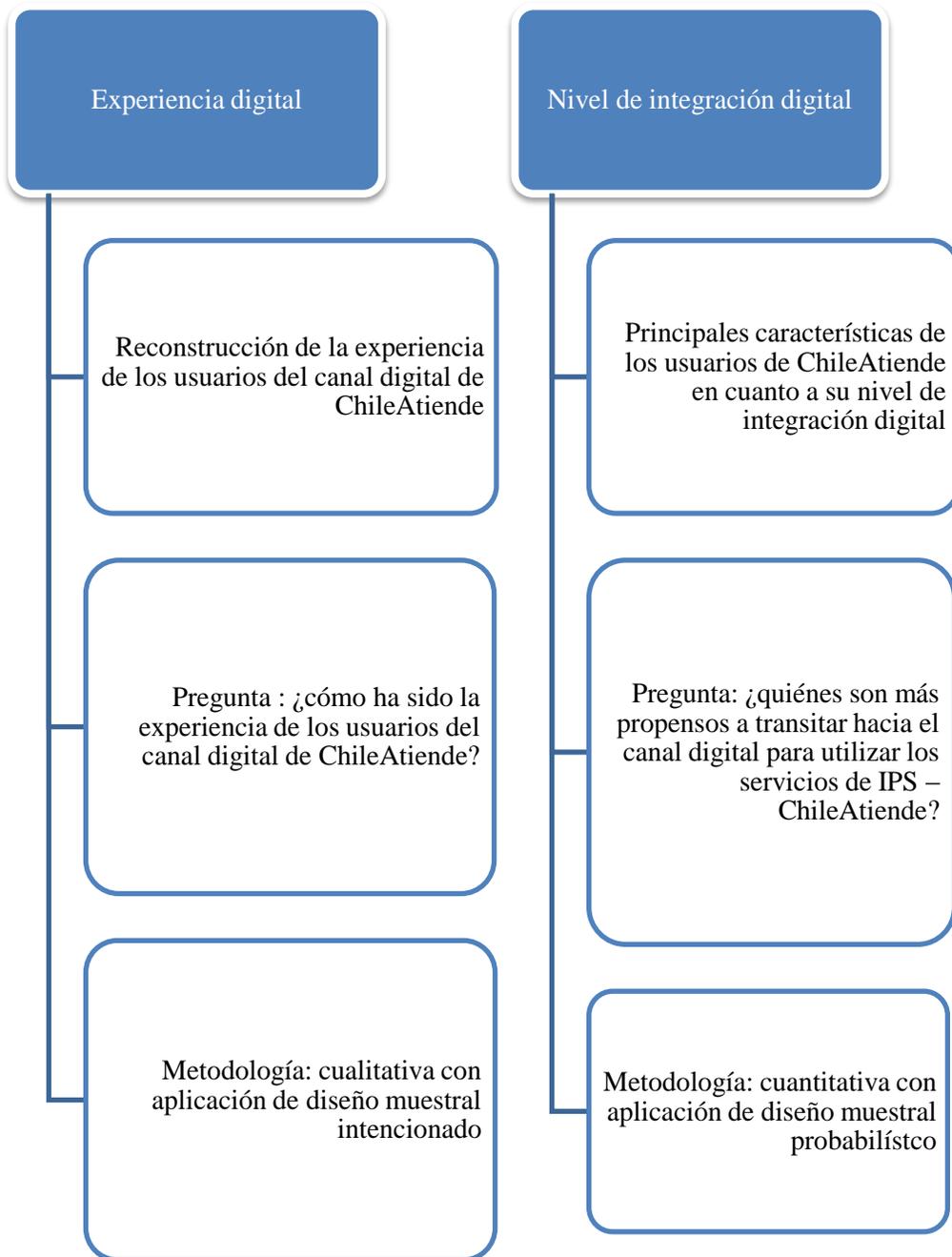
La primera, con enfoque **cuantitativo**, que identificó las características principales de los usuarios que componen la demanda real y potencial de servicios del Estado a través de ChileAtiende, generando también una propuesta metodológica para establecer un *ranking* de comunas en las cuales es pertinente la instalación de una oficina presencial, a partir de la conformación de un Índice de Necesidad de Sucursal. La estrategia de este diseño se observa en el siguiente diagrama:

**Figura n° 2: Estrategia general del diseño metodológico para objetivo 2, enfoque cuantitativo**



La segunda, con enfoque **mixto**, profundizó en el nivel de integración digital la de los usuarios de ChileAtiende y de su experiencia con tal canal. La estrategia del diseño contempló:

**Figura n° 3: Estrategia general del diseño metodológico para objetivo 2, enfoque mixto**



### **Glosario de conceptos clave**

A continuación se indican una serie de términos que es necesario conceptualizar para comprender el abordaje de este componente de la investigación.

**Cuadro n° 18: Glosario de términos asociados al estudio de caracterización de usuarios**

Término	Definición
Actividades instrumentales de la vida diaria	«Preparar comida, manejar su propio dinero, salir solo de su casa, efectuar la compra, hacer o recibir llamadas telefónicas, efectuar quehaceres livianos de la casa, organizar y tomar sus propios medicamentos» (González <i>et al.</i> (sf), p. 15).
Análisis de clúster o análisis de conglomerados	«Consiste en un conjunto de técnicas que se utilizan para clasificar los conceptos o casos en grupos relativamente homogéneos llamados conglomerados. Este tipo de análisis sirve principalmente para segmentar el mercado. Por ejemplo, los consumidores pueden agruparse conforme a los beneficiarios que buscan un producto. Cada grupo consistirá en consumidores relativamente homogéneos en términos de los beneficios que buscan. Este planteamiento se conoce como segmentación por beneficios» (Benassini, 2001, p. 193).
Años de escolaridad promedio	Corresponde al promedio de años de estudio declarados como efectivamente cursados por la población de 15 años y más. Dato de la encuesta CASEN 2011.
Caracterización del usuario	Corresponde con la identificación de grupos de usuarios actuales o potenciales, que comparten características similares, con el fin de identificar las necesidades y motivaciones de los mismos a acceder a un servicio.
Densidad poblacional por km <sup>2</sup>	Cantidad de personas (habitantes) por kilómetro cuadrado para cada comuna (año 2013). En el caso de las 10 comunas sin datos en el SINIM, se buscó su información y se calculó manualmente su densidad poblacional.
Demanda real	Aquellas personas que concurren a las sucursales por trámites, beneficios y/o servicios de acuerdo a elementos distintivos como sexo, edad, nivel socioeconómico, ubicación geográfica y vulnerabilidad, entre otros.
Demanda real IPS ChileAtiende	Usuarios de 15 años y más que concurren a realizar alguna solicitud o trámite a las sucursales IPS/ChileAtiende.
Demanda potencial	Aquellas personas que pueden optar a beneficios, trámites y servicios otorgados por la red de atención presencial, según elementos distintivos como sexo, edad, nivel socioeconómico, ubicación geográfica y vulnerabilidad.
Dimensiones operacionales del modelo de satisfacción	Es el componente más básico del Modelo de Satisfacción y corresponde a los elementos relacionados con el proceso de entrega del servicio reconocible por sus clientes o usuarios, en este caso. Normalmente, se les denomina a partir de aquellos momentos clave que viven los clientes en el ciclo de servicio. Por ejemplo: tiempo de espera para atención; trato de funcionarios; efectividad de trámites; funcionamiento del portal web, etcétera.
Dimensión de resultados modelo de satisfacción	Corresponde a los elementos que motivan al uso del servicio por parte de los clientes o usuarios. Por ejemplo: la entretención, en el caso de un casino de juegos; la posibilidad de estar disponible y aprovechar las oportunidades, en una empresa de telefonía móvil; la tranquilidad o sensación de protección ante un problema de salud, para el caso de FONASA o ISAPRE, o la obtención del

	beneficio en el caso de la atención de los canales IPS.
Dimensión de imagen modelo de satisfacción	Corresponde a elementos vinculados con los que proyecta la marca del proveedor en el mercado. Estos elementos son los que buscan resolver los desafíos generados por la característica de intangibilidad que poseen los servicios. Dado que los servicios —en su esencia— son desempeños más que objetos, se hace difícil para los consumidores poder evaluar su oferta en forma previa, e inclusive puede llegar a ser difícil emitir un juicio preciso en forma posterior al consumo. Es por esto que los mensajes relacionados con el proveedor y sus servicios en el mercado, en general, son muy importantes.
Distancia a comuna con sucursal IPS/ChileAtiende	Variable que mide la distancia en kilómetros entre la capital comunal de una comuna sin IPS y la capital comunal de la comuna con la sucursal de IPS/ChileAtiende más cercana. El cálculo de estos datos se hizo en su gran mayoría por medio de la matriz de datos de la Dirección de Vialidad (Ministerio de obras Públicas).
Grados de dependencia	«La dependencia se puede considerar como un continuo que va desde lo severo a lo leve, según las actividades de la vida diaria involucradas y la ayuda requerida para su realización» (González <i>et al.</i> , s.f., p. 15).
Hacinamiento crítico	Razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o múltiple. Es hacinamiento crítico si la razón es de 5 o más personas por dormitorio.
Hacinamiento medio	Razón entre el número de personas residentes en la vivienda y el número de dormitorios de la misma, considerando piezas de uso exclusivo o múltiple. Es hacinamiento medio si la razón es de 2,5 a 4,9 personas por dormitorio.
Indicador de vejez	Es una medida demográfica del envejecimiento de la población, y representa el número de adultos mayores (mayores de 60 años) por cada 100 niños (menores de 15 años). En este caso, los datos están calculados según la información de población estimada para el año 2020.
Marcador de diferencia	Concepto que busca relevar descriptiva y analíticamente posiciones y personas que aparecen como diferentes —diferencias entendidas como carencia o limitación—. En una perspectiva crítica de género, las diferencias tendrían un referente hegemónico y neutro del sujeto al varón, trabajador, blanco, adulto, occidental, no-indígena, heterosexual y «no discapacitado».
Modelo de satisfacción de los usuarios GfK Adimark	Marco interpretativo para la investigación en calidad de servicio. El objetivo de este modelo de medición es identificar aquellas «palancas» que explican los juicios y percepciones de los clientes, de forma de facilitar una gestión de los servicios o la oferta de una empresa o institución, enfocada en los clientes. Desde esta visión, el Modelo de satisfacción está compuesto por tres grandes elementos que permiten explicar los juicios de los clientes respecto de un servicio y su proveedor (operacionales, resultados e imagen).
Niveles educacionales	Porcentaje de personas a nivel comunal que pertenecen a los niveles educacionales: Básica incompleta o menos, Básica completa a Media incompleta y Media incompleta o más. Dato de la encuesta CASEN 2011.
Número de pensiones básicas solidarias	Número de pensiones básicas solidarias pagadas en total a la comuna, destinado a personas que no estén recibiendo ningún otro tipo de pensión y

pagadas a la comuna	cumplan con los requisitos que establece la ley.
Número de pensiones básicas solidarias de vejez pagadas a la comuna	Número de pensiones básicas solidarias pagadas en total a la comuna, destinadas a la población más pobre, mayor de 65 años y que cumpla con los requisitos de la ley.
Número de pensiones básicas solidarias de invalidez pagadas a la comuna	Número de pensiones básicas solidarias pagadas en total a la comuna, destinadas a la población de entre 18 y 65 años que esté calificada como inválida por las comisiones médicas regionales, y que cumplan con los demás requisitos de la ley.
Población desocupada	Personas de 15 años y más que, durante la semana anterior a la realización de la encuesta, se encontraban sin empleo, y que, en las últimas cuatro semanas anteriores a la realización de la encuesta, hicieron esfuerzos concretos para conseguir uno. Datos de la encuesta CASEN 2011.
Población femenina	Calculada a partir del porcentaje de mujeres sobre el total de la población comunal para el año 2013. Dato tanto en porcentaje como en recuento.
Población inactiva	Personas de 15 años y más que, durante el período de referencia de la encuesta, no se encontraban ocupadas ni desocupadas (estudiantes, jubilados u otra situación); es decir, que no integran la población económicamente activa. Dato de la encuesta CASEN 2011.
Población masculina	Calculada a partir del porcentaje de hombres sobre el total de la población comunal para el año 2013. Los datos están tanto en porcentaje como en recuento.
Población ocupada	Personas de 15 años y más que, durante la semana anterior a la realización de la encuesta CASEN, trabajaron al menos una hora —por sueldo o salario— de forma independiente para obtener beneficios o ganancia familiar (incluyendo a los familiares no remunerados), como aprendices o realizando una práctica; y personas con empleo pero que, durante el período de referencia, estuvieron temporalmente ausentes de su trabajo por licencia, huelga, enfermedad, vacaciones u otra razón. Dato de la encuesta CASEN 2011.
Presencia de instituciones del Estado	Variable que sintetiza la presencia o ausencia de 23 instituciones del Estado que fueron catastradas para cada una de las comunas. Las instituciones son: FONASA, CAPREDENA, Comisión defensora ciudadana, Contraloría General de la República, DIPRECA, Dirección del trabajo, FOSIS, ISL, INJUV, JUNAEB, Ministerio de desarrollo social, MINEDUC, MINVU, Poder Judicial, Registro Civil, SENCE, SERVEL, SERNAC, Bienes Nacionales, SUBTEL, SUBTRANS, SBIF y Superintendencia de seguridad social.
Presencia sucursal IPS/ChileAtiende	Variable Dummy de presencia o ausencia de sucursal IPS/ChileAtiende.
Población rural	Recuento y porcentaje de población rural que posee la comuna respecto del total de la población comunal para el año 2013.
Población urbana	Recuento y porcentaje de población urbana que posee la comuna respecto del

	total de la población comunal para el año 2013.
Porcentaje de personas en situación de pobreza	Porcentaje de personas que vive en condiciones de pobreza, indigentes y pobres no indigentes, según encuesta CASEN 2011.
Tasa de natalidad	Expresa el número de niños nacidos vivos en la comuna por cada 1.000 habitantes.
Saneamiento deficitario	Permite conocer las condiciones de saneamiento necesarias para el funcionamiento de la vivienda, referidas a la disponibilidad de agua y el medio de eliminación de excretas. Es deficitario si la disponibilidad de agua es deficitaria (con llave fuera de la vivienda, si no tiene sistema o la acarrea) o el servicio higiénico es deficitario (letrina sanitaria conectada a pozo negro; cajón sobre pozo negro; cajón sobre acequia o canal; cajón conectado a otro sistema o no tiene servicio higiénico).
Total población comunal	Última estimación de población entregada por la base de datos del SINIM para el año 2013. A modo de aclaración, en la población comunal se trabajó con dos datos, en el caso de los análisis se utilizó el dato del año 2013 entregado por SINIM, esto porque los indicadores y porcentajes del resto de las variables estaban calculados en relación con este dato (el más actualizado de dicha fuente). Por otra parte, para el cálculo de los clústeres se usó la población estimada para el año 2015 por el INE.

**a) Componente cuantitativo: metodología para la caracterización demanda real y potencial y *ranking* de necesidad de sucursales**

**i. Diseño metodológico del estudio de la caracterización y segmentación de la demanda real**

**Variables y operacionalización**

Las secciones tuvieron la siguiente composición:

**Cuadro n° 19: Operacionalización de variables para caracterización de la demanda real de ChileAtiende**

Variable	Dimensiones	Indicadores
Información del respondiente		Nombre
		Edad
		Teléfono
		Región
		Horario de la encuesta

		Sucursal
Caracterización del trámite	Tipo de trámite	Trámite a realizar
		Resolución del trámite
	Experiencia con el trámite	Acceso a información sobre el trámite
		Nº de veces que asistió a la sucursal
		Razones para asistir a la sucursal
Evaluación general y lealtad	Satisfacción	Servicio recibido
		Experiencia en la sucursal
		Repetición de la experiencia
	Respeto	Discriminación
		Vulneración de derechos
Acceso	Accesibilidad a la sucursal	Dificultad para realizar el trámite
		Traslado a la sucursal
		Tiempo utilizado en el traslado
		Medios de transporte utilizados
		Ayuda para hacer el trámite
	Accesibilidad multicanal	Accesibilidad digital
Accesibilidad telefónica		
Accesibilidad canal móvil		
Datos de clasificación	Características sociodemográficas	Sexo
		Etnias
		Discapacidad
		Lugar de residencia
		Nacionalidad
		Estado civil
	Situación educacional	Escolaridad
	Situación laboral	Actividad principal
		Lugar de trabajo
		Dependencia laboral
	Situación de detrimento social	Dependencia
Cuidados		

### **Instrumentos de recolección de información y fuentes**

Se utilizó una encuesta presencial en el punto con aplicación de cuestionario semiestructurado de duración máxima de 15 minutos. Para velar por la confianza y validez del instrumento, este fue probado en 40 casos en la Región Metropolitana en las sucursales de las comunas de Ñuñoa, Puente Alto y Santiago Centro (Santo Domingo).

El instrumento se articuló en función de cinco secciones, con un total de 73 preguntas, además de los datos de contacto del respondiente.

El cuestionario fue aplicado por encuestadores que fueron preparados en jornadas de capacitación dirigidas por el investigador y replicadas en regiones por supervisores establecidos para el efecto.

## **Muestreo**

El diseño metodológico del estudio de la demanda real es cuantitativo, con la aplicación de un diseño muestral no probabilístico, consistente en el muestreo por cuotas. Con el propósito de determinar el universo del estudio, se definió la demanda real como los usuarios de 15 años de edad y más que concurren a realizar alguna solicitud o trámite a las sucursales de ChileAtiende.

Esta definición asume los siguientes supuestos:

- La demanda real se delimita a la población atendida por ChileAtiende.
- La atención es posible en aquellas comunas que cuentan con una sucursal ChileAtiende. Estas comunas se denominarán en adelante «las comunas cubiertas».
- El universo incluye a quienes usan el servicio ChileAtiende en la modalidad del canal presencial.
- De este universo, se excluye a las personas que se encuentran en una comuna cubierta y con necesidades de servicios disponibles en sucursales ChileAtiende pero que no concurren a la sucursal.

Así, el diseño muestral tuvo los siguientes componentes:

- Universo: usuarios de 15 años y más que concurren a realizar alguna solicitud o trámite a las sucursales ChileAtiende. El universo alcanzó 5.532.479 personas entre los meses de junio del año 2015 y febrero de 2016.
- Muestra: 1.760 personas usuarias de las sucursales ChileAtiende de 15 años y más.

- Unidad de análisis de la información: usuarios de sucursales ChileAtiende; es decir, personas.
- Unidad de muestreo primaria: región. La muestra fue estimada a nivel regional a partir de la heterogeneidad de sucursales contenidas en esta, buscando incluir intencionadamente a la diversidad de tipologías presente en cada unidad territorial.
- Unidad de muestreo secundaria: la sucursal ChileAtiende. El espacio efectivo para la captura de la muestra fueron las sucursales seleccionadas en cada región. A cada unidad seleccionada se concurrió por una cantidad específica de tiempo que varió entre uno y cinco días según las características de la sucursal y el tamaño de la muestra a lograr.

Finalmente, la distribución de la muestra se comportó de la siguiente forma:

**Cuadro n° 20: Distribución de la muestra a nivel nacional, por región y sucursal**

Región	Sucursal	Tipo	n de la sucursal	n de la región
Arica y Parinacota	Arica	A	50	60
	Putre	D	10	
Tarapacá	Iquique	A	40	60
	Pozo Almonte	D	20	
Antofagasta	Antofagasta	A	40	90
	Calama	B	30	
	Tocopilla	D	20	
Atacama	Copiapó	A	45	90
	Vallenar	B	30	
	Chañaral	C	15	
Coquimbo	La Serena	A	40	90
	Vicuña	D	20	
	Ovalle	B	30	
Valparaíso	Valparaíso	A	40	120

	San Antonio	B	30	
	Casablanca	D	20	
	Quilpué	B	30	
O'Higgins	Rancagua	A	40	110
	San Fernando	B	30	
	Pichilemu	C	20	
	Codegua	E	20	
Maule	Talca	A	40	130
	Cauquenes	C	20	
	Constitución	B	30	
	Curepto	D	20	
	San Clemente	E	20	
Biobío	Concepción	A	51	130
	Cañete	D	20	
	Coronel	B	30	
	Tomé	C	20	
	Santa Bárbara	E	9	
La Araucanía	Temuco	A	40	110
	Angol	B	30	
	Carahue	D	20	
	Lautaro	C	20	
Los Ríos	Valdivia	A	40	60
	Lanco	D	20	
Los Lagos	Puerto Montt	A	40	100
	Ancud	C	20	
	Purranque	D	20	
	Puyehue	E	20	
Aysén	Coyhaique	A	55	80
	Puerto Aysén	C	20	

	Puerto Cisnes	D	5	
Magallanes y Antártica	Punta Arenas	A	40	60
	Puerto Natales	C	20	
Región Metropolitana	Alameda	A	40	470
	Santo Domingo	B	30	
	Las Condes	B	30	
	Independencia	A	40	
	Ñuñoa	A	40	
	Lo Prado	C	20	
	Estación Central	A	40	
	La Florida	A	40	
	El Bosque	E	20	
	San Miguel	A	40	
	Maipú	A	40	
	Curacaví	D	20	
	San Bernardo	A	40	
Melipilla	B	30		
<b>Total</b>			<b>1.760</b>	<b>1.760</b>

### Técnicas de análisis de datos

Una vez aplicadas y recepcionadas las 1.700 encuestas en las sucursales, el proceso de tratamiento de la información y técnicas de análisis de datos —resguardando la confianza y validez— fue el siguiente:

1. La totalidad de los formularios fueron sometidos a una revisión de completitud de la información y correcta aplicación del instrumento.

2. Se seleccionaron al azar 20% de la encuestas producto del trabajo de todos los encuestadores y luego se contactaron a las personas respondientes para comprobar los datos de clasificación y correcta aplicación de la encuesta.
3. Una vez superada la etapa de supervisión, y habiendo sido codificada y digitada en la base de datos, se procedió a someter la información al análisis de consistencia por parte de la unidad de procesamiento. Este análisis es un preproceso de la información que chequea la conformación de la muestra y su correcta clasificación: que todas las respuestas se encuentren en el rango válido de códigos y que los saltos entre preguntas se correspondan con la respuesta efectiva que origina dicho salto.
4. Cuando se concluyó el análisis de consistencia de la base de datos, se procedió a su ponderación en función de los pesos regionales, del peso de las sucursales en cada región y de la distribución del universo por las variables sexo y tramo etario.
5. Cerrada la etapa preparatoria de la base de datos, se inició la etapa de procesamiento de la información que se abordó desde dos distintas.
  - Análisis de clúster

El análisis de clúster o conglomerados se utilizó con el fin de segmentar la demanda real con dos objetivos. El primer objetivo fue identificar y describir las características de los grupos de orden homogéneo en la demanda real o actual de ChileAtiende, además de segmentar a la población usuaria en relación con sus experiencias en acceso a las sucursales, trámites y atención. Un segundo objetivo del análisis de conglomerados fue delimitar grupos poblacionales factibles de ser extrapolados a la demanda potencial en comunas sin presencia de sucursales, con objeto de dimensionar la posible población usuaria.

Para la realización del análisis de clúster se procedió a identificar un conjunto de variables del cuestionario cuyo estatus fuese el de variable independiente en relación con el uso de una sucursal ChileAtiende; es decir, variables que no fueran resultado o parte del proceso de atención. Un segundo criterio para elegir estas variables correspondió a la probabilidad de reconocerlas posteriormente en el conjunto de datos disponibles para el

dimensionamiento de la demanda potencial entre las comunas que no están cubiertas por sucursales ChileAtiende. Las variables seleccionadas para el análisis fueron:

1. Jefatura de hogar
2. Actividad principal
3. Tipo de trabajo
4. Nivel de enseñanza alcanzado
5. Estado civil
6. Presencia de discapacidad
7. Nacionalidad
8. Ruralidad
9. Sexo
10. Tramo etario

El siguiente paso del análisis fue determinar el nivel de discriminación o relevancia que presentaban todas estas variables en la conformación del clúster. Para tal efecto, se trabajó con un horizonte de 10 clústeres. En estos grupos se pudo identificar que las variables de mayor poder discriminativo (mayor relevancia), al clasificar a un sujeto en un clúster, correspondían a: la actividad principal, el tipo de trabajo, el nivel de enseñanza alcanzado y el tramo etario.

**Cuadro n° 21: Poder discriminante de las variables según número de clústeres**

N° de clúster	Media cuadrática según número de clúster								
	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jefatura de hogar	6	12	16	13	13	11	10	9	7
Actividad principal	3218	1582	1216	915	838	693	602	530	455
Tipo de trabajo	660	1364	847	690	574	479	416	369	334
Nivel de enseñanza	674	454	360	254	208	345	334	322	266
Estado civil	52	40	46	92	62	57	57	44	74
Discapacidad	6	3	2	3	3	3	2	2	2
Nacionalidad	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ruralidad	1	1	0	0	0	1	0	1	1
Sexo	13	9	8	8	8	6	5	4	5
Tramo etario	1133	754	806	755	692	566	491	428	386

En relación con la variable «tipo de trabajo», esta corresponde a una combinación entre la actividad actual del respondiente y su experiencia previa. El sentido de la variable es determinar si una persona tiene experiencia laboral o no y, en caso de contar con la característica, la naturaleza de esa experiencia laboral.

Una vez generadas las distintas opciones de clústeres, las que abordaban desde dos grupos hasta diez, se procedió a decidir con cuántos clúster se iba a trabajar. El primer criterio para tomar esta decisión fue de orden estadístico en términos de la disminución de la varianza. El criterio rector ocupado en el análisis de clúster indica que el número óptimo de clústeres es el que disminuye significativamente la varianza interna del grupo con respecto de que no se observan disminuciones relevantes posteriores. Bajo este criterio, las opciones de 5 y 6 de los clústeres presentaron las mejores alternativas para proceder con el análisis.

**Cuadro n° 22: Disminución de la varianza según aumento de clústeres**

N° de clúster	Media cuadrática								
	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jefatura de hogar	,231	,222	,207	,206	,196	,197	,196	,196	,197
Actividad principal	1,070	1,103	,823	,816	,509	,527	,497	,479	,565
Tipo de trabajo	1,965	,768	,877	,751	,686	,686	,663	,640	,608
Nivel de enseñanza	2,018	1,883	1,786	1,824	1,809	1,214	1,058	,920	1,027
Estado civil	,762	,746	,712	,579	,615	,595	,563	,589	,408
Presencia de discapacidad	,113	,113	,113	,110	,109	,108	,108	,109	,108
Nacionalidad	,031	,031	,031	,031	,031	,031	,031	,031	,031
Ruralidad	,084	,084	,084	,084	,085	,083	,083	,083	,082
Sexo	,229	,226	,223	,218	,214	,215	,218	,219	,212
Edad agrupada	2,118	1,902	1,376	1,028	,772	,810	,789	,793	,769
<b>Varianza promedio</b>	<b>8,621</b>	<b>7,077</b>	<b>6,232</b>	<b>5,646</b>	<b>5,025</b>	<b>4,467</b>	<b>4,206</b>	<b>4,059</b>	<b>4,007</b>
<b>Comparación de clústeres</b>		<b>2 a 3</b>	<b>3 a 4</b>	<b>4 a 5</b>	<b>5 a 6</b>	<b>6 a 7</b>	<b>7 a 8</b>	<b>8 a 9</b>	<b>9 a 10</b>
<b>Disminución de la varianza</b>		<b>374,68</b>	<b>233,20</b>	<b>178,61</b>	<b>212,32</b>	<b>214,62</b>	<b>106,78</b>	<b>62,77</b>	<b>23,40</b>

En la fila denominada «Varianza promedio», se observa el nivel de varianza asociado a cada opción del número de grupos, pudiéndose constatar cómo desciende por agregar un nuevo clúster. Las opciones de 5 y 6 corresponden a los descensos significativos finales de

varianza. Posteriormente, el descenso comienza a ser marginal (de menor pendiente) por agregar un nuevo grupo. Pero, también es posible considerar el resultado de la fila denominada «Disminución de la varianza» que presenta el resultado del test F aproximado de reducción de variabilidad, test que calcula la reducción proporcional de la varianza. Este test indica que hasta el paso 3 a 4 se logra una reducción importante de la varianza, no obstante, la creación de grupos adicionales genera menor productividad.

Dados estos dos criterios estadísticos de referencia, se definió que las opciones preseleccionadas de 5 y 6 clústeres presentaban la mejor combinación en reducción de varianza. Frente a estas dos opciones, se graficó información clave que permitiese perfilarlas. Tal acción se convirtió en el siguiente criterio de elección en función de la opción más clara al momento de perfilar los segmentos y su posibilidad de reconocerlos posteriormente en el universo.

La presentación gráfica preliminar fue presentada con el equipo de estudios del IPS, revisándose los perfiles que se dibujaron a partir del análisis de clúster. Con los resultados de la discusión, la decisión final fue la de trabajar con la primera opción de cinco clústeres.

#### - Procesamiento estadístico de la información

Con la definición del número de clúster, se creó en la base de datos la variable «Segmento», la cual correspondió a la principal variable de cruce de la información. Además, se incluyó en todas los cuadros estadísticas el cruce por las variables de sexo, tramo etario, grupo socioeconómico y región.

El procesamiento estadístico incluyó la generación de tablas estadísticas con porcentajes para todas las variables de orden nominal y ordinal, además de tablas de promedios para variables de intervalo. Cada cuadro estadística incluye el valor de la base de cálculo o «n» sin ponderar y ponderado. Además, cada cuadro se acompaña de una subtabla de cálculo de diferencias significativas. Este producto de procesamiento es muy importante para el análisis de la información, en cuanto establece el criterio respecto de cuáles diferencias numéricas son significativas y cuáles no. Se debe tener en consideración que en este informe solo se destacan o mencionan diferencias estadísticamente significativas que superaron pruebas estadísticas con alpha de 0,05 puntos.

### *La segmentación de los usuarios y el enfoque de género*

La información primaria y secundaria obtenida por el estudio planteó condiciones para un análisis de género, en particular al tener presente que la categoría género es un «concepto-resumen» o una «meta-abstracción». Este concepto se refiere a las cualidades culturales y sociales que se asocian simbólicamente a las personas según las formas de concebir las identidades de género en cada sociedad.

En primera instancia, se analizó la variable «sexo» en relación con el conjunto de variables disponibles en la sistematización, las que denominaremos «marcadores de diferencia» y que podían generar situaciones de diferenciación, dominación u opresión, donde el género es un componente central pero no el único. Algunos marcadores de diferencia fueron los siguientes: edades, sexo-género, grupo socioeconómico, nivel educacional, etnia/raza/color, nacionalidad, discapacidades y migraciones, entre otros.

Los marcadores de diferencia aparecen articulados y se intersectan en las diferenciaciones, donde es necesario tener presente que no se trata de posiciones equivalentes, ni simétricas, ni en todo momento son situaciones de opresión y dominación. Por ejemplo, el género no necesariamente opera como un marcador de diferencia que dé origen a desigualdades en el uso de un espacio, pero las discapacidades sí podrían serlo en otro contexto.

El concepto demarcador de diferencia buscó resaltar descriptiva y analíticamente posiciones y personas que aparecen como diferentes —diferencias entendidas como una carencia o limitación—. En una perspectiva crítica de género, las diferencias tendrían como un referente hegemónico y neutro del sujeto al varón, trabajador, blanco, adulto, occidental, no-indígena, heterosexual y «no discapacitado».

### *La satisfacción y la lealtad como variable segmentadora de los usuarios actuales*

Si bien no se trató de un estudio de satisfacción de los usuarios, se incorporaron preguntas relacionadas con la imagen instalada entre quienes acceden a las sucursales, así como sobre

la satisfacción general y la lealtad con el servicio. La inclusión de estas preguntas permitió, en un primer análisis exploratorio, elegir entre dos posibles vías de análisis:

1. Segmentación de los usuarios combinando variables sociodemográficas con variables de satisfacción, lealtad y/o imagen construida por la institución (estatus de variable segmentadora).
2. Segmentación de los usuarios en base a variables sociodemográficas para posterior comparación de resultados de satisfacción, lealtad e imagen entre los segmentos construidos (estatus de variable resultado).

El modelo de satisfacción trabajado corresponde al desplegado en el marco teórico, desarrollado por la organización GFK Adimark, dado que el objetivo de este patrón de medición es identificar aquellos «factores gatillantes» que explican los juicios y percepciones de las personas, de manera de facilitar una gestión de los servicios o la oferta de una empresa o institución enfocada en los clientes. Desde esta visión, el modelo de satisfacción está compuesto por tres grandes elementos que permiten explicar los juicios de los clientes respecto de un servicio y su proveedor, el cual se resume en la siguiente figura:

**Figura n° 4: Modelo de satisfacción de usuarios de servicios orientados a clientes**



Fuente: GFK Adimark, 2015.

### *Etapas de análisis de la información cuantitativa*

#### 1° Ponderación de la información:

Para trabajar sobre la información producida en cada estudio, se construyó el factor de ponderación (el peso del caso en el universo). Respecto del estudio en sucursales, el ponderador se construyó en base al peso de la atención de cada sucursal y además se agregó cualquier otra variable relevante de distribución conocida en el universo.

#### 2° Expansión de la información:

Consecuentemente con la ponderación de la información, se crearon factores de expansión, lo que permitió calcular tablas que transformaron la información en la cantidad de casos a representar en el universo —ya fuese por hogares o por individuos—, según la unidad de análisis representada en cada variable.

#### 3° Prueba de diferencia significativa:

A partir de la versión 22 del SPSS, se generaron tablas que incluyen pruebas de diferencias significativas entre las categorías de una variable, lo que habilita para comparar de forma inmediata los resultados arrojados en los cuadros de frecuencias. Por lo tanto, además de entregar los cuadros con los porcentajes de respuesta para cada categoría, entregaremos tablas que indican si el porcentaje de respuesta de la categoría «x» es significativamente mayor o menor que otra de estas. En tal caso, la categoría A es significativamente mayor a las categorías B, C y D. No ocurre lo mismo con el resto de categorías.

#### 4° Procesamiento estadístico de la información:

Una vez recolectados los datos de las encuestas, las respuestas fueron digitadas en formato SPSS (para versión 22), el paquete estadístico en el que se procesaron los datos. El procesamiento de cada estudio incluyó:

- Cálculo de frecuencias y estadísticas de resumen para todas las variables de cada estudio.
- Análisis bivariados para los indicadores con cruces de variables de segmentación y pruebas de diferencias significativas entre grupos.
- Análisis multivariados que aportan una mejor interpretación e integración de los resultados.
- Análisis de correlaciones y regresiones para la determinación de modelos y el peso de cada dimensión e indicador en la construcción de evaluaciones.
- Análisis Chaid para la segmentación de resultados y la identificación de explicaciones internas (proceso) y externas (características de los encuestados) de los resultados.
- Análisis factorial para reducir la dimensionalidad de los atributos o indicadores de una dimensión.
- Análisis de correspondencia para generar mapas de posicionamiento según segmentos.
- Comparación con los resultados de las evaluaciones anteriores, las que se realizarán en base a pruebas de significación interpretadas con alpha de  $\alpha = 0,05$ , en concordancia con el nivel de confianza 95% definido en el diseño muestral.
- Análisis de ecuaciones estructurales.

## **ii. Diseño metodológico del estudio de caracterización y segmentación de la demanda potencial**

El diseño metodológico del estudio de la demanda potencial fue cuantitativo, correspondiendo a un estudio que se sustenta, por un lado, en la búsqueda de información de tipo secundario a nivel comunal, y por el otro en la cuantificación de la demanda potencial de usuarios en base a los perfiles de algunos determinados en la encuesta de demanda real.

Se definió la demanda potencial como todas aquellas personas residentes en comunas que no poseen una sucursal de ChileAtiende. Esta definición territorial tiene como objetivo dar una descripción más detallada de las características generales de la población,

permitiendo así una profundización que no es posible lograr en la cuantificación de perfiles de usuarios y usuarias potenciales producto de las limitaciones de las fuentes de información secundaria. Esta definición parte del supuesto de que, en la medida en que una comuna posea una sucursal de ChileAtiende, su población puede considerarse como población cubierta, pese a que —efectivamente— pueden existir usuarios potenciales no cubiertos en dichas comunas. Sin embargo, por decisión metodológica, estos no forman parte del presente estudio.

En tal marco, una comuna que no posee sucursal es una comuna sin cobertura y, por lo tanto, posee una población de usuarios potenciales de la institución. La limitación que posee esta conceptualización es la de no incorporar la posibilidad de la población flotante de algunas comunas, ni tampoco la posibilidad de que una persona viaje de una comuna a otra para realizar sus trámites. Sin embargo, se considera que el beneficio de la información que se obtendrá de este análisis sobrepasa dichas limitaciones.

### **Variables y operacionalización**

Desde el trabajo con las fuentes secundarias consultadas (ver letra b), y a partir de una lógica de embudo, se confeccionó un listado de 131 indicadores y variables a nivel comunal, los que fueron registrados, catalogados según fuente; dimensión de análisis que abordaban; año y enlace de acceso.

Con posterioridad, se sometió a los indicadores a un análisis comparado con la encuesta en sucursales del estudio de la demanda real, con el objetivo de generar una conexión entre las variables para la demanda potencial con las variables de la demanda real. De este ejercicio analítico, se establecieron dos dimensiones de análisis para la selección de indicadores: perfil y acceso. Se optó por dejar de lado la dimensión de interacción del cuestionario de usuarios reales producto de las limitaciones de las fuentes de información secundaria para dar respuesta a esta dimensión.

Con estas dos dimensiones ya establecidas, se procedió a clasificar los indicadores en ellas, lo que disminuyó la cantidad de variables a 52. Entre los motivos de descarte, se encuentran la eliminación de duplicados que midieran una misma variable o que se encontraran en más de una fuente de información, además de la eliminación de indicadores

que no resultaran pertinentes para los objetivos del estudio. No obstante, se incorporaron 27 indicadores de acceso a servicios del Estado que no habían sido considerados en la primera versión. En definitiva, el modelo de indicadores inicial quedó conformado por 79 variables, las cuales se dividían en las siguientes y su desagregación.

**Cuadro n° 23: Indicadores de perfil poblacional revisados**

<b>Dimensión</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Indicador</b>	<b>Unidad representada</b>
Perfil poblacional	Demográfica	Población comunal, estimada por el INE	Personas
		Porcentaje de población comunal femenina	Personas
		Porcentaje de población comunal masculina	Personas
		Población menor o igual a 19 años	Personas
		Población de 60 años y más	Personas
		Porcentaje de población rural	Personas
		Porcentaje de población urbana	Personas
		Densidad de población por km <sup>2</sup>	Comuna
		Tasa de natalidad	Comuna
		Índice de vejez	Comuna
	Laboral	Población ocupada	Personas
		Población desocupada	Personas
		Población inactiva	Personas
		Porcentaje de mujeres jefas de hogar en situación de pobreza crítica o indigente, con aproximadamente 20% de vulnerabilidad (%)	Personas
		Porcentaje de mujeres jefas de hogar en situación de pobreza (no indigente), con aproximadamente 40% de vulnerabilidad (%)	Personas
	Educativa	Matrícula total en establecimientos municipalizados, 2010. Ministerio de Educación	Personas
		Matrícula total en establecimientos particulares subvencionados, 2010. Ministerio de Educación	Personas
		Matrícula total en corporaciones de administración delegada, 2010. Ministerio de Educación	Personas
		Escolaridad promedio	Hogares
	Económica	Número de personas con puntaje entre 8.501 y menor o igual a 11.734 puntos	Personas
		Número de personas con puntaje mayor a 11.734 puntos	Personas
		Número de personas con puntaje menor o igual a 8.500 puntos	Personas
		Porcentaje de personas en situación de pobreza	Personas
		Ingreso promedio (por tipo de hogar)	Hogares
		Ingreso promedio per cápita (por tipo de hogar)	Hogares
		Índice de pobreza CASEN (última encuesta vigente)	Hogares
	Salud	Porcentaje de la población afiliada a FONASA que está en el grupo A, 2011. Ministerio de Salud	Personas

		Porcentaje de la población afiliada a FONASA que está en el grupo B, 2011. Ministerio de Salud	Personas
		Población inscrita validada en servicios de salud municipal (FONASA)	Personas
		Cobertura de salud primaria municipal (%)	Personas
		Cobertura de examen preventivo del adulto (%)	Personas
		Tasa de consultas por cada 1.000 habitantes inscritos	Comuna
		Índice de actividad de atención primaria de salud	Comuna
		Número de consultorios (urbanos y rurales)	Comuna
		Tasa de natalidad por 1.000 habitantes, 2010. DEIS, Ministerio de Salud	Comuna
	Vivienda	Porcentaje de hogares con hacinamiento medio. Ficha de protección social	Hogares
		Porcentaje de hogares con hacinamiento crítico. Ficha de protección social	Hogares
		Porcentaje de hogares con saneamiento deficitario. Ficha de protección social	Hogares
	Subsidios	Beneficiarios de Subsidio a la cédula de identidad (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Causantes de Subsidio familiar (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Hogares
		Beneficiarios de Subsidio al consumo de agua potable (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Hogares
		Número de Bonos Chile Solidario (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Beneficiarios de la Subvención educacional prorretención (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Beneficiarios de la Beca de apoyo a la retención escolar, Educación Media (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Beneficiarios del Subsidio de discapacidad mental (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Beneficiarios de la Pensión básica solidaria (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Beneficiarios del Aporte previsional solidario (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
		Beneficiarios de la Asignación social base (promedio anual 2012). Ministerio de Desarrollo Social	Personas
	Pensiones	Pensiones Básicas Solidarias (PBS) pagadas a la comuna	Personas
		Pensiones Básicas Solidarias (PBS) de Invalidez pagadas a la comuna	Personas
		Pensiones Básicas Solidarias (PBS) de Vejez pagadas a la comuna	Personas

Respecto de las variables de ingreso promedio e ingreso promedio per cápita, se determinó eliminarlas de la base de datos porque solo representaban a un segmento de la población comunal (personas con ficha de protección social).

**Cuadro n° 24: Indicadores de acceso a servicios del Estado revisados**

<b>Variable</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Unidad representada</b>
Acceso a servicios del Estado	IPS-ChileAtiende	Presencia de sucursal ChileAtiende	Comuna
		Presencia de sucursal móvil ChileAtiende	Comuna
		Distancia respecto de la comuna con sucursal ChileAtiende más cercana	Comuna
	Red de atención del Estado	Presencia de sucursal FONASA	Comuna
		Presencia de CAPREDENA	Comuna
		Presencia de Comisión Defensora Ciudadana	Comuna
		Presencia de Contraloría General de la República	Comuna
		Presencia de DIPRECA	Comuna
		Presencia de Dirección del Trabajo	Comuna
		Presencia de FOSIS	Comuna
		Presencia de ISL	Comuna
		Presencia de INJUV	Comuna
		Presencia de JUNAEB	Comuna
		Presencia de Ministerio de Desarrollo Social (Ficha de Protección)	Comuna
		Presencia de MINEDUC	Comuna
		Presencia de MINVU	Comuna
		Presencia de Poder Judicial	Comuna
		Presencia de Registro Civil	Comuna
		Presencia de SENCE	Comuna
		Presencia de SERVEL	Comuna
		Presencia de SERNAC	Comuna
		Presencia de Bienes Nacionales	Comuna
		Presencia de Subsecretaría de Evaluación Social	Comuna
Presencia de SUBTEL	Comuna		
Presencia de SUBTRANS	Comuna		
Presencia de SBIF	Comuna		
Presencia de Superintendencia de Seguridad Social	Comuna		

En el listado de variables para el acceso a servicios del Estado, se tomó la decisión de eliminar la presencia de la sucursal de la Subsecretaría de Evaluación Social, pues no fue posible encontrar la información al respecto en dicha entidad pública.

## Instrumentos de recolección de información y fuentes

El procedimiento de búsqueda de información secundaria utilizó fuentes públicas y de acceso gratuito, principalmente por la vía de bases de datos que se encontraban disponibles en Internet al momento de realizar la búsqueda de información.

Para estos efectos, se conformó una base de datos en la que se vació la información acerca de los atributos relevantes determinados en la operacionalización.

Por su parte, las fuentes revisadas fueron las siguientes:

**Cuadro n° 25: Fuentes de información revisadas para la caracterización de la demanda potencial**

Fuente	Tipo de fuente	Dirección URL
Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM)	Base de datos en línea	<a href="http://www.sinim.gov.cl/indicadores/busq_serie.php">http://www.sinim.gov.cl/indicadores/busq_serie.php</a>
Estadísticas comunales del Observatorio Social – Ministerio de Desarrollo Social	Base de datos en Excel	<a href="http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/docs/BD_Comunas2014.xlsx">http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/docs/BD_Comunas2014.xlsx</a>
Observatorio Urbano/MINVU	Base de datos en línea	<a href="http://www.observatoriourbano.cl/indurb/pre_indicadores.asp">http://www.observatoriourbano.cl/indurb/pre_indicadores.asp</a>
Reportes comunales – Biblioteca del Congreso Nacional	Informes comunales	<a href="http://reportescomunales.bcn.cl/2013/index.php/Categor%C3%ADa:Comunas">http://reportescomunales.bcn.cl/2013/index.php/Categor%C3%ADa:Comunas</a>
Datos y proyecciones de Población – INE	Base de datos en Excel	<a href="http://palma.ine.cl/demografia/menu/EstadisticasDemograficas/proyecciones.aspx">http://palma.ine.cl/demografia/menu/EstadisticasDemograficas/proyecciones.aspx</a>
CASEN 2011 (Base de datos y CASEN interactiva)	Base de datos en SPSS y en línea	<a href="http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/casen2011/Index.html">http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/casen2011/Index.html</a>
Desarrollo humano en las comunas de Chile – PNUD	Informe	<a href="http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub04/Desarrollofinal.pdf">http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub04/Desarrollofinal.pdf</a>
Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE)	Informes y Base de Datos en CD	<a href="http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nene.php">http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/nene.php</a>

## Técnicas de análisis de datos

Después de la revisión completa de la información, se llegó a un total de 76 variables en la base de datos, las cuales pasaron a una segunda etapa de análisis consistente en la revisión de la calidad del dato, que se fundamentó en el análisis de la cantidad de comunas sin datos

para cada una de las 76 variables ya mencionadas. Los resultados de dicha revisión se sintetizan en la siguiente cuadro.

**Cuadro N° 26: Calidad del dato de las variables e indicadores**

<b>Indicador</b>	<b>Número de comunas sin datos</b>	<b>Porcentaje de comunas sin datos (%)</b>	<b>Observación</b>
Densidad de población por km <sup>2</sup>	10	2,9%	Se buscó la información en otras fuentes y se calculó la densidad poblacional para las 10 comunas.
Índice de vejez	1	0,3%	La comuna corresponde a un caso (Timaukel) en el cual no habría menores de 15 años, según las proyecciones del INE para 2020, por lo que no se puede calcular el índice. Pese a esto, se simuló la existencia de un menor de 15 años para realizar un cálculo manual aproximado del índice
Población ocupada	21	6,1%	21 comunas que no fueron medidas en la encuesta CASEN 2011
Población desocupada	21	6,1%	21 comunas que no fueron medidas en la encuesta CASEN 2011
Población inactiva	21	6,1%	21 comunas que no fueron medidas en la encuesta CASEN 2011
Escolaridad promedio	21	6,1%	21 comunas que no fueron medidas en la encuesta CASEN 2011
Población inscrita validada en servicios de salud municipal (FONASA)	36	10,4%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Cobertura de salud primaria municipal (%)	111	32,2%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Cobertura de examen preventivo del adulto (%)	65	18,8%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Tasa de consultas por cada 1.000 habitantes inscritos	36	10,4%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Índice de actividad de atención primaria de salud	72	7,2%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Número de consultorios (urbanos y rurales)	46	13,3%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Pensiones Básicas Solidarias (PBS) pagadas a la comuna	5	1,4%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Pensiones Básicas Solidarias (PBS) de Invalidez pagadas a la comuna	5	1,4%	Comunas sin datos en la base de SINIM
Pensiones Básicas Solidarias (PBS) de Vejez pagadas a la comuna	5	1,4%	Comunas sin datos en la base de SINIM

A partir de este análisis, se tomaron una serie de decisiones respecto de variables a nivel comunal. En primer lugar, se decidió eliminar del análisis las variables de salud producto de su elevada tasa de no respuesta, lo que se acentuaba aún más dado que las comunas sin datos correspondían en su gran mayoría a las que no poseían una sucursal de ChileAtiende. Las variables de trabajo que poseían 6,1% de comunas sin datos producto del muestreo de la encuesta CASEN, fueron completadas en base a la imputación de medias relacionadas a nivel regional; es decir, se tomaron los casos con datos del resto de las comunas de una región y se calculó su promedio para adjudicárselo a las 21 comunas sin datos. Más adelante se profundizará en el método de imputación usado para las variables ya mencionadas y las usadas en la cuantificación de los perfiles de usuarios potenciales.

En las variables del índice de vejez, escolaridad promedio del jefe de hogar y Pensiones Básicas Solidarias (total, vejez e invalidez), se tomó la decisión de dar los casos por perdidos en la base de datos comunal.

#### *Variables definitivas de análisis*

Como ya se indicó en el procedimiento de búsqueda de información secundaria, uno de los abordajes que realizó es la profundización en las características de las comunas sin sucursal de ChileAtiende, para lo cual se realizó una selección de las variables más relevantes dentro de las 76 ya mencionadas. Esta selección se organizó según siete perfiles y cuya definición se encuentra en el glosario de términos clave del estudio: demográfico; laboral; educacional; económico; vivienda; Pensiones Básicas Solidarias y acceso a servicios del Estado.

#### *Polinomio de variables: cálculo de los clústeres*

El segundo conjunto de variables responde al análisis de la cuantificación de perfiles de usuarios potenciales a partir de lo identificado en los usuarios actuales, para lo cual se recolectaron los datos de la población comunal a nivel de sexo y edad para el año 2015

(proyecciones de población del INE)<sup>23</sup>. Después, con la cantidad de personas según sexo y edad, se comenzó a construir el polinomio de variables para cada uno de los grupos, incorporando las variables de ocupación, nivel educacional y discapacidad, según correspondiera.

Los grupos se conformaron de la siguiente forma:

#### Polinomio grupo 1 y 2:

##### *Clústeres 1 y 2*

$$= (\text{Mujeres} \geq 40 \text{ años} + \text{Hombres} \geq 60 \text{ años}) \times (\% \text{ No Ocupados}) \\ \times (\% \text{ Nivel educacional} \leq \text{Básica Completa})$$

En este caso, se tomó la decisión de unir los grupos de demanda actual 1 y 2 en uno solo que incorporase a hombres mayores de edad y a mujeres de 40 años o más que no tuviesen trabajo y cuyo nivel educacional fuese menor o igual a la Básica completa.

#### Polinomio grupo 3:

$$\text{Clúster 3} = (\text{Hombres y mujeres} \geq 20 \text{ y} < 40) \times (\% \text{ Ocupados}) \\ \times (\% \text{ Nivel educacional} \geq \text{Media Completa}) \\ \times (\% \text{ No Discapacitados})$$

El grupo 3 se conformó como un grupo mixto (hombres y mujeres) con una edad mayor o igual a 20 años y menor a 40, con trabajo, nivel educacional mayor o igual a la Media completa y que no fuesen discapacitados. En este caso, y en el grupo 5, se decidió incorporar la variable «discapacidad» como un factor que pondera en los grupos de no

---

<sup>23</sup> Respecto de la población comunal, se trabajó con dos datos, en el caso de los análisis se utilizó el dato del año 2013 entregado por SINIM; esto porque los indicadores y porcentajes del resto de las variables estaban calculados en relación con este dato (el más actualizado de dicha fuente). Por otra parte, para el cálculo de los indicadores, se usó la población estimada para el año 2015 por el INE.

discapacitados, mientras que en el resto de los grupos se omitió, pues se trata de grupos de conformación mixta (discapacitados y no discapacitados).

Polinomio grupo 4:

$$\begin{aligned} \text{Clúster 4} = & (\text{Hombres y Mujeres } \geq 40 \text{ y } < 60) \times (\% \text{ Ocupados}) \\ & \times (\% \text{ Nivel educacional } \geq \text{Media Completa}) \end{aligned}$$

El grupo 4 lo conformaron hombres y mujeres de 40 años o más y de menos de 60, que trabajaran y poseyesen un nivel educacional mayor o igual a la Enseñanza Media completa.

Polinomio grupo 5:

$$\begin{aligned} \text{Clúster 5} = & (\text{Mujeres } \geq 20 \text{ y } < 40) \times (\% \text{ No Ocupados}) \\ & \times (\% \text{ Nivel educacional } \geq \text{Media Completa}) \\ & \times (\% \text{ No Discapacitados}) \end{aligned}$$

Por último, el grupo 5 estaba compuesto por las mujeres de 20 años o más y menos de 40, sin trabajo, que poseyesen un nivel educacional mayor o igual a la Enseñanza Media completa y que no fuesen discapacitadas.

*Método de imputación de los datos*

Los métodos para imputar datos se trabajaron teniendo en cuenta las limitaciones que producían en la información a analizar. Es por esto que, para efectos del presente estudio, se tomó la decisión de incorporar la imputación solo en aquellas fases en las que fuese imprescindible, lo que involucró básicamente el cálculo y la cuantificación de los perfiles de usuarios potenciales, pues dicho cálculo requería tener todas las variables y sus respectivos pesos, de lo contrario no sería posible tener información para todas las comunas.

Entonces, en los casos en que fue necesario —vale decir, para las variables de ocupación, nivel educacional y discapacidad—, se realizó un proceso de imputación de medias simples relacionadas a nivel regional. Es decir, se tomaron los valores del resto de las comunas de la misma región y se realizó un promedio simple para imputar a la comuna sin datos.

En términos de la fórmula de cálculo, el método de imputación para el nivel educacional queda expresado de la siguiente forma:

$$\%NE1_x = (\%NE1_1 + \%NE1_2 + \%NE1_3 \dots + \%NE1_n)/n$$

Donde:

$\%NE1_x$  = % de personas en el nivel educacional 1 (Básica incompleta o menos) de la comuna imputada

$n$  = Número de comunas de la región

$\%NE1_n$  = % de personas en el nivel educacional 1 (Básica incompleta o menos) de la comuna enésima

La misma fórmula se aplicó para los niveles educacionales 2 (Básica completa a Media incompleta) y 3 (Media completa o más). Por otra parte, la imputación para la ocupación se expresa del siguiente modo:

$$\%O_x = (\%O_1 + \%O_2 + \%O_3 \dots + \%O_n)/n$$

Donde:

$O_x$  = % de población ocupada de la comuna imputada

$n$  = Número de comunas de la región

$O_n$  = % de población ocupada de la comuna enésima

Por último, para la discapacidad, el método de imputación se basó en la siguiente fórmula:

$$\%D_x = (\%D_1 + \%D_2 + \%D_3 \dots + \%D_n)/n$$

Donde:

$%D_x$  = % de población discapacitada de la comuna imputada

$n$  = Número de comunas de la región

$%D_n$  = % de población discapacitada de la comuna enésima

Las comunas para las cuales se realizó dicha imputación, fueron: Colchane, Ollagüe, Juan Fernández, Isla de Pascua, Cochamó, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué, Palena, Lago Verde, Guaitecas, O'Higgins, Tortel, Laguna Blanca, Río Verde, San Gregorio, Cabo de Hornos, Primavera, Timaukel, Torres del Paine y General Lagos.

### **Alcance y limitaciones del estudio**

Es necesario tomar en consideración que los datos para el cálculo de los perfiles son las estimaciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) para el año 2015, mientras que para el análisis de los datos a nivel de comunas se trabajó con las cantidades y porcentajes de SINIM para el año 2013 (último año vigente), en algunos casos, y con las cantidades y porcentajes de la encuesta CASEN 2011 en otros, lo que repercute en cantidades disímiles en los totales de algunas comunas. Para evitar este sesgo en las cantidades, el análisis a nivel de caracterización comunal se concentrará en los datos de porcentajes de la población comunal —en la medida en que sea posible—, mientras que la cuantificación de perfiles tendrá un mayor énfasis en las cantidades, ya que se considera que es el dato de mayor relevancia para la institución.

Se requiere tener presente el alcance de la información contenida en este informe en términos de la serie de limitaciones de las fuentes de información de tipo secundario que se utilizaron; por ejemplo, si bien se hizo uso de las fuentes más actualizadas disponibles, estas abarcan desde los años 2009 a 2013 en la mayoría de las variables. Además, se encontraron variables en las cuales no estaba disponible el 100% de los datos, por lo que se

intentó completar con datos más actualizados (como en el caso de los años de escolaridad) en la medida en que fuera posible. En este mismo aspecto, se utilizó un método de imputación de datos para el análisis de la cuantificación de perfiles de usuarios, pero se tomó la decisión de no realizar el mismo proceso para el análisis de caracterización comunal, pues la imputación de datos podía afectar la calidad de los de la descripción demográfica de las comunas; cosa que en los perfiles se ve minimizada, pues los datos imputados solo corresponden a ponderaciones para el cálculo.

Es relevante mencionar que, en el cálculo de los clústeres de la demanda potencial, se parte del supuesto de la estabilidad en los indicadores utilizados en la fórmula, y además se toma la decisión de imputar los datos generales de cada comuna a los grupos específicos que se están estudiando. Es decir, se toma el porcentaje de una determinada variable (por ejemplo, «ocupación») a nivel comunal y se pondera la población de cada clúster según ese porcentaje, pese a que la especificidad de cada uno de los grupos podría tener diferencias en relación con el dato a ese nivel. Esta decisión es crucial para la factibilidad de realizar dicho cálculo, pues al no existir datos específicos para cada uno de los grupos estudiados, esta respuesta se constituye como la única vía posible para llegar a una estimación concreta de la demanda potencial de usuarios.

### **iii. Metodología para establecer un *ranking* de priorización comunal para dotarlas de oficinas presenciales, de acuerdo al Índice de Necesidades de Sucursal**

El *ranking* de comunas según el Índice de Necesidades de Sucursal incorpora las dimensiones de análisis de perfil poblacional y el acceso a los servicios del Estado para cada comuna, lo cual se expresa en las siguientes dimensiones:

- Acceso a una sucursal de ChileAtiende o a una sucursal móvil de ChileAtiende.
- Distancia de la comuna respecto de la sucursal de ChileAtiende más cercana.
- Acceso a las 23 instituciones del Estado revisadas.
- Cantidad de personas identificadas como población potencial a partir de los perfiles expuestos en el estudio de la demanda potencial.

Lo trabajado apuntó a incorporar los clústeres de usuarios potenciales como la variable central del perfil poblacional de la comuna, y a mantener las tres variables de acceso a servicios del Estado planificadas en la etapa previa del estudio. Además, se propuso ponderar de igual manera la información para todas las variables, de modo que el índice de necesidad de sucursal queda construido de la siguiente forma:

**Puntaje sucursal:** la variable de acceso a una sucursal de ChileAtiende queda compuesta por tres categorías y tres puntajes posibles:

- Sí, posee sucursal ChileAtiende: 100
- No posee sucursal ChileAtiende, pero sí la sucursal móvil: 50
- No posee acceso a sucursal ChileAtiende: 0

**Puntaje distancia:** la variable de distancia de la comuna con la sucursal más cercana se obtiene a partir de la siguiente fórmula (excluyendo a la comuna de Juan Fernández por encontrarse fuera del territorio continental chileno):

$$\text{Puntaje Distancia} = (D_x \times 100) / D_{\text{máx}}$$

Donde

$D_x$  = Distancia respecto de la comuna con IPS más cercana

$D_{\text{máx}}$  = Distancia máxima entre una comuna sin IPS y la comuna con IPS más cercana

Además, en esta fórmula, las comunas que sí poseen sucursal reciben un puntaje de 0.

**Puntaje instituciones:** el puntaje del acceso a las 23 instituciones del Estado revisadas se determina en base a la siguiente cuadro, en donde poseer las 23 instituciones otorga un puntaje de 0 (máxima cobertura), y no poseer ninguna otorga un puntaje de 100 (mínima cobertura).

**Cuadro n° 27: Puntaje asignado por acceso a instituciones**

N° de instituciones	Puntaje
23	0
22	4
21	9
20	13
19	17
18	22
17	26
16	30
15	35
14	39
13	43
12	48
11	52
10	57
9	61
8	65
7	70
6	74
5	78
4	83
3	87
2	91
1	96
0	100

**Puntaje clústeres:** Se asigna con una fórmula en la cual la comuna que posea la máxima cantidad de personas para el total de los perfiles recibe un puntaje de 100, ya que al poseer una amplia cantidad de demanda potencial, tienen una mayor necesidad de sucursal; mientras que las que posean una menor cantidad, reciben un puntaje de 0, ya que tendrían una menor necesidad.

$$\text{Puntaje clústeres} = (NC_x \times 100) / NC_{\text{máx}}$$

Donde

$NC_x$  = Número de personas para el total de perfiles de la comuna

$NC_{m\acute{a}x}$  = Número máximo de personas para el total de perfiles de la comuna

En definitiva, la fórmula de cculo del índice de Necesidad de Sucursal que permitirá construir el *ranking* queda conformada por el promedio simple de los cuatro puntajes antes mencionados, lo que se expresa en la siguiente fórmula:

$$I.N.S = \frac{\text{Puntaje sucursal} + \text{Puntaje Distancia} + \text{Puntaje instituciones} + \text{Puntaje clústeres}}{4}$$

A partir de esta fórmula, se obtuvo el puntaje del índice de necesidad de sucursal para cada comuna, las que luego fueron ordenadas en cuartiles (grupos de 25% del total) para organizar la información, siempre manteniendo la división entre las comunas sin sucursal ChileAtiende y las que sí poseen una. El *ranking* completo para todas las comunas se presenta en los resultados.

## **b) Componente mixto: metodología para caracterizar la experiencia y el nivel de integración digital de los usuarios de servicios del Estado en ChileAtiende**

### **i. Diseño metodológico del estudio cualitativo de experiencia con el canal digital de ChileAtiende**

Con este componente se buscó reconstruir la experiencia que los usuarios tienen respecto del canal digital de ChileAtiende. Se trata de una primera aproximación tanto al modelo de atención general —donde se profundiza en sus canales de atención específicos— como a los perfiles de usuarios observados.

El análisis describe la experiencia de perfiles de usuarios con los canales de atención de ChileAtiende, identificando y proponiendo perfiles y, también, dota de contexto a los resultados cuantitativos a niveles de satisfacción; perfiles de usuarios; niveles educacionales; tipos de empleo; tenencia y uso de dispositivos digitales, de modo de

profundizar en la comprensión de los perfiles y sus principales correlaciones y proyecciones. El énfasis cualitativo, adicionalmente a los instrumentos utilizados, estuvo dado por la reconstrucción de las experiencias usuarias y la caracterización y análisis de distintas percepciones que, agregadamente, puedan sustentar los tipos de usuarios propuestos en este estudio y articulados o complementados con los perfiles derivados del análisis cuantitativo.

Por otro lado, este componente del estudio permitió acercarse al modelo de atención en general, analizando las barreras y oportunidades y estableciendo algunas recomendaciones para una mayor digitalización de los procesos de atención al cliente desde la plataforma IPS-ChileAtiende.

### **Categorías y operacionalización**

Aun cuando la operacionalización es más bien propia de los enfoques cuantitativos, desde los tópicos principales se desagregaron las categorías principales de estudio abordadas en la recolección de datos.

**Cuadro n° 28: Operacionalización de categorías para caracterizar la experiencia de los usuarios de ChileAtiende con el canal digital**

<b>Tópicos esenciales</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Categorías de análisis</b>
Proceso de atención presencial	Entrada a la sucursal	Tipología de consultas
	Derivaciones y sistemas de turnos	Autoatención para sistema de turnos
		La espera
		La atención de los ejecutivos
	Módulo de autoatención (Facilit@)	Ubicación según tipología de sucursales
		Usos
		Percepción del ejecutivo de autoatención
		Valoración y percepción de los usuarios
	<i>Hotline</i>	Experiencia de uso
	Multitrámite	Experiencia de uso
Retirada de la sucursal	Experiencia de uso	

Experiencia digital por perfil de usuario	Los jóvenes y adultos conectados	Gestiones por Internet
		Búsqueda de información
		Relación con redes sociales
		Relación con el Estado
		Relación con web de servicios públicos
		Vínculo con ChileAtiende
		Experiencia multicanal
		Uso del <i>call center</i>
		Uso de la web ChileAtiende
		Uso de redes sociales de ChileAtiende
		Canal presencial
		Evaluación web ChileAtiende
	Evaluación canal digital ChileAtiende	
	Joven y adulto de uso moderado TIC	Ídem
	Joven o adulto automoderado	Ídem
Adulto emprendedor: primeros pasos en la digitalización	Ídem	
Joven con acceso limitado a las TIC	Ídem	
Trabajador tradicional	Ídem	
Usuario pensionado tradicional	Ídem	
Adulto mayor conectado	Ídem	

### **Instrumentos de recolección de información y fuentes**

Se utilizaron distintas herramientas cualitativas para caracterizar las percepciones de distintos actores que conforman esta prestación:

- **Observación No Participante:** aplicada a la experiencia del cliente para la identificación de los momentos de verdad en el canal presencial y de los espacios o ámbitos de servicio que tienen mayor factibilidad de transitar hacia la atención digital. Aquí se indentificó en la experiencia de servicio aquellos hitos clave que gatillan o frenan la incorporación de las tecnologías digitales por parte de los usuarios para la realización de diversos trámites en ChileAtiende. Lo observado se fue incorporando a un cuaderno de campo con categorías predefinidas asociadas a la ruta del usuario en el canal de atención.

- Discusiones grupales: usadas para determinar la usabilidad de la página web institucional [www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl) en usuarios y no usuarios. Con esto, se identificaron fortalezas y debilidades de la experiencia de uso, acceso y disponibilidad del sitio web, que afectan directa o indirectamente la realización de trámites ChileAtiende mediante este canal de contacto. Se utilizó una pauta semiestructurada que guió la discusión.
- Entrevistas semiestructuradas: utilizadas para establecer percepciones de diversos grupos de interés, tales como responsables de atención digital, usuarios de ChileAtiende, representantes de organizaciones sociales (juntas de vecinos) y público general (potencial usuario). A partir de esto se identificaron, desde la experiencia de servicio, las variables cualitativas clave que favorecen o dificultan el uso de las tecnologías digitales por parte de los usuarios, para la realización de diversos trámites en ChileAtiende. Para la aplicación, se utilizó una pauta semiestructurada que guió la entrevista.

Para velar por la confianza y validez de dichas herramientas, estas fueron sometidas a una prueba piloto, testeando su aplicabilidad —en el caso de la pauta de observación— y su comprensión y extensión —en el caso de las discusiones grupales y entrevistas—. Esto se realizó en la sucursal central de ChileAtiende, seleccionada especialmente por su complejidad y magnitud.

El resultado de tal trabajo se ve reflejado en los instrumentos incorporados como anexo en esta tesis, los cuales fueron aplicados por un equipo liderado por el investigador principal, en el cual participaron profesionales de las ciencias sociales pertenecientes al propio IPS.

## **Muestreo**

Se estableció, en primer lugar, un muestro intencional de usuarios con casos típicos de los perfiles hasta acá revisados, tanto para los clústeres definidos en la caracterización cuantitativa de usuarios reales y potenciales de ChileAtiende, como de las categorías propias de interacción con el mundo digital. También se confeccionó la muestra de manera intencional al convocar casos heterogéneos que representasen a los distintos perfiles.

Estas definiciones pasaron, entonces, a constituirse en los requisitos de la unidad de análisis y población de estudio.

La muestra de usuarios se obtuvo de las bases de datos disponibles en ChileAtiende, específicamente de su sistema de registro de atenciones (SACH).

Por otra parte, se conformó también una muestra para recabar información desde los funcionarios que trabajan en el ámbito de la atención ciudadana de la institución, de modo de rescatar su visión sobre la interacción digital de los usuarios. Esta selección también fue de carácter intencionado, de acuerdo a los siguientes requisitos para conformar la unidad de análisis:

- Tener más de 10 años de experiencia en atención de público en el IPS
- Conocer el canal digital de ChileAtiende

Aun cuando no fue un criterio de selección, vale indicar que los directivos entrevistados se incorporaron a la organización después del año 2014, lo que implica que la visión de ChileAtiende que poseen responde a su experiencia durante la segunda parte de su implementación.

Con todo esto, la muestra constituida según la descripción precedente, para cada instrumento, fue:

**Cuadro n° 29: Constitución de la muestra para aplicación de instrumentos cualitativos**

<b>Observación No Participante</b>	<b>Entrevistas semiestructuradas</b>	<b>Grupos de discusión</b>
<p>Sucursales A:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Puente Alto: 7 usuarios</li> <li>-Estación Central: 8 usuarios</li> <li>-Concepción: 12 usuarios</li> <li>-Valparaíso: 4 usuarios</li> </ul> <p>Sucursales B:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Providencia: 4 usuarios</li> <li>-Santo Domingo: 4 usuarios</li> </ul> <p>Sucursales C:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-San Carlos: 12 usuarios</li> <li>-Villa Alemana: 10 usuarios</li> </ul>	<p>12 funcionarios</p> <p>6 usuarios</p> <p>2 dirigentes de Juntas de Vecinos</p>	<p>1 grupo de 6 usuarios</p> <p>1 grupo de 6 no usuarios</p>

El tamaño de la muestra para cada instrumento contempló la incorporación del criterio de saturación. Por esta razón, el «n» final difiere del plan de investigación establecido originalmente, teniendo que aumentar el número de observaciones y entrevistas a funcionarios.

### **Técnicas de análisis de datos**

En términos globales, se utilizó la triangulación de métodos, visualizando la integralidad del análisis a partir de la aplicación de las tres técnicas ya descritas, y la triangulación de personas, contrastando la información entregada por los distintos actores del proceso de recogida de datos.

En lo específico, se trabajó a partir de dos técnicas: la sistematización de la observación y el análisis del discurso. La primera, para el análisis de los hallazgos obtenidos con la observación no participante, y la segunda, para profundizar en los testimonios rescatados con la aplicación de los grupos de discusión y entrevistas.

Se utilizó la sistematización de la observación para dar cuenta del proceso vivido por los sujetos en su interacción con el canal digital, a partir de las categorías establecidas en la operacionalización. Lo observado, y transferido al cuaderno de campo, fue puesto en relación con el flujo habitual de interacción ciudadano con el canal de atención.

Este trabajo dio paso a una configuración del modelo de atención de ChileAtiende, a partir de la mirada de la experiencia del usuario y del proceso mismo de atención, desde una perspectiva vivencial.

En tanto, para el análisis del discurso se consideraron las transcripciones textuales de las entrevistas y discusiones grupales, para luego identificar dimensiones y conceptos relevantes —entendidos como segmentos estratégicos del texto— y las principales relaciones observadas.

El análisis se estructuró en base a la identificación de tópicos comunes: percepciones, explicaciones, interrogantes y argumentaciones asociadas tanto el estudio general (nivel de análisis), como con el dato global y local que cada uno de dichos niveles mostró (resultado).

La información, posteriormente, fue analizada desde los distintos perfiles de usuarios y su vinculación-experiencia con el canal digital de ChileAtiende.

Vale destacar que el análisis complementa aquel trabajado para el objetivo N° 1, dado que también se estudia el funcionamiento del modelo de atención desde el punto de vista de sus canales y operación.

## **ii. Diseño metodológico del estudio cuantitativo del nivel de integración digital de los usuarios de ChileAtiende y su satisfacción**

Con este componente se distinguieron las principales características de los usuarios desde sus capacidades digitales.

El enfoque cuantitativo utilizado permitió caracterizar al usuario de ChileAtiende no solo en base a variables sociodemográficas, sino también actitudinales, en particular hacia el uso de la tecnología. De esta forma, se pudo determinar quiénes son más propensos a transitar hacia el canal digital para utilizar los servicios del IPS ChileAtiende, a la vez que fue posible establecer el volumen de potenciales usuarios del canal digital y quienes hoy en día ya lo están utilizando.

Para abordar los objetivos del estudio, se implementó un análisis sobre la base de entrevistas cuantitativas (Stake, 2007), individuales, en sucursales de ChileAtiende de la Región Metropolitana y de regiones.

### **VARIABLES Y OPERACIONALIZACIÓN**

**Cuadro n° 30: Operacionalización de variables y dimensiones del estudio cuantitativo de integración digital**

<b>Variable</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Ítems</b>
Caracterización	Sociodemográfica	Género	Hombre
			Mujer
		Grupo etario	Menos de 17
			18-24
			25-34
			35-44

		45-54
		55-64
	Grupo socioeconómico	ABC1
		C2
		C3
		D
		E
	Región a la que pertenece	
Actitudinal	Rezagado tecnológico	Joven con acceso limitado a las TICs
		El trabajador tradicional
		El usuario pensionado tradicional
	En tránsito a la adopción digital	Joven y adulto de uso moderado TICs
		El joven o adulto auto-moderado
		El adulto emprendedor: primeros pasos en la digitalización
	Tecnológicos cotidianos	Los jóvenes y adultos conectados
El adulto mayor conectado		
Acceso a lo digital		Frecuencia de uso
		Formas de acceso
		Autonomía
Tenencia de teléfonos móviles		Teléfono común
		Teléfono multimedia
		Teléfono inteligente
		No tiene
Nivel de conocimiento canal digital		Web ChileAtiende
		Web IPS
		Módulo de Autoatención
Nivel de uso canal digital		Web ChileAtiende
		Web IPS
		Módulo de Autoatención
	Razones de no uso	No disponibilidad online
		Seguridad
		Desconocimiento
		Costumbre
		Rapidez
	Comodidad	

## **Instrumentos de recolección de información y fuentes**

Respecto de la modalidad de aplicación, esta fue una entrevista cuantitativa, apoyada por un cuestionario cara a cara, en intercepción a la salida de la sucursal ChileAtiende, lo cual permitió realizar las entrevistas con posterioridad a la realización del trámite o de la atención del usuario en la sucursal, no interfiriendo en el tiempo de duración del mismo.

El instrumento contó con cinco secciones, en las cuales se dividieron todas las variables y dimensiones de estudio.

El trabajo de campo fue desarrollado por un equipo del IPS de cada una de las regiones, supervisados por el investigador principal.

## **Muestreo**

El muestreo tuvo un carácter polietápico, donde primero se hizo un sorteo aleatorio de sucursales IPS-ChileAtiende en todo el país, y luego mediante salto sistemático se realizó la selección de usuarios para ser encuestados en cada sucursal sorteada.

La Unidad de Análisis estuvo representada por la unidad que conforma la sucursal, por región, y la unidad de información estuvo representada por los usuarios de las sucursales.

El marco muestral para usuarios por región se determinó a partir del número de sucursales que corresponde al peso de las atenciones presenciales de la región sobre el total de atenciones en el mes de julio de 2014 en toda la red IPS-ChileAtiende. *A priori*, se determinó tomar la encuesta en 50% de las sucursales que constituyen la red; esto es, en 100 sucursales.

Para distribuir las 100 sucursales se consideró el peso de cada región (en términos de atenciones) en el total país. Luego, para que cada sucursal tuviera una muestra representativa, se definió como mínimo a encuestar a 30 usuarios. Lo anterior implica que la muestra a nivel nacional fue de 3.000 usuarios.

El cuadro siguiente detalla la muestra de sucursales y usuarios a nivel de región y total país:

**Cuadro n° 31: Muestra de sucursales y usuarios a nivel regional y país**

Región	N° de atenciones presenciales julio 2014	Peso poblacional	N° de sucursales a seleccionar	Entrevistas por sucursal	Entrevistas por región
Arica y Parinacota	9421	0,014	1	30	<b>30</b>
Tarapacá	14183	0,022	2	30	<b>60</b>
Antofagasta	24225	0,037	4	30	<b>120</b>
Atacama	15922	0,025	2	30	<b>60</b>
Coquimbo	40572	0,062	6	30	<b>180</b>
Valparaíso	85012	0,131	13	30	<b>390</b>
Región Metropolitana	202093	0,311	31	30	<b>930</b>
O'Higgins	38276	0,059	6	30	<b>180</b>
Maule	51640	0,079	8	30	<b>240</b>
Biobío	75392	0,116	12	30	<b>360</b>
La Araucanía	33313	0,051	5	30	<b>150</b>
Los Ríos	16461	0,025	3	30	<b>90</b>
Los Lagos	33195	0,051	5	30	<b>150</b>
Aysén	3990	0,006	1	30	<b>30</b>
Magallanes y Antártica	6178	0,010	1	30	<b>30</b>
<b>Total atenciones</b>	649.873		100		<b>3.000</b>

La muestra fue calculada sobre la base de un margen de error muestral máximo de 1,8% a nivel nacional, asumiendo principios de aleatoriedad simple, varianza máxima de los estimadores y un nivel de confianza de 95%.

El cuadro de distribución muestral presenta el cálculo de una muestra diferenciada por regiones y total del país. En las siguientes tablas desagregadas por región se incluye el error estándar asociado a cada muestra asumiendo principios de aleatoriedad simple, varianza máxima de los estimadores y un nivel de confianza de 95%.

**Cuadro n° 32: Número de entrevistas y nivel de error muestral, por región**

Región	Entrevistas por región	Error muestral
Arica y Parinacota	30	±17,9
Tarapacá	60	±12,7

<b>Antofagasta</b>	120	±8,9
<b>Atacama</b>	60	±12,7
<b>Coquimbo</b>	180	±7,3
<b>Valparaíso</b>	390	±5,0
<b>Región Metropolitana</b>	930	±3,2
<b>O'Higgins</b>	180	±7,3
<b>Maule</b>	240	±6,3
<b>Biobío</b>	360	±5,2
<b>La Araucanía</b>	150	±8,0
<b>Los Ríos</b>	90	±10,3
<b>Los Lagos</b>	150	±8,0
<b>Aysén</b>	30	±17,9
<b>Magallanes y Antártica</b>	30	±17,9
<b>Total Atenciones</b>	3000	±1,8

**Cuadro n° 33: Número de entrevistas y nivel de error muestra, por zona del país**

<b>Zona</b>	<b>Entrevistas por zona</b>	<b>Error muestral</b>
<b>Norte (Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo y Valparaíso)</b>	840	±3,4
<b>Región Metropolitana</b>	930	±3,2
<b>Centro (O'Higgins, Maule y Biobío)</b>	780	±7,3
<b>Sur (La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes y Antártica)</b>	450	±4,6
<b>Total Atenciones</b>	3000	±1,8

Por su parte, se estimó que la muestra presentó los siguientes niveles de representatividad:

- Nacional: la muestra presenta niveles de representatividad nacional tanto a nivel de usuarios como de tipo de sucursal.
- Por zona: el cálculo de la muestra presenta niveles de representatividad por cada zona geográfica del país.
- Por región: el cálculo de la muestra presenta niveles de representatividad por cada una de las regiones del país.

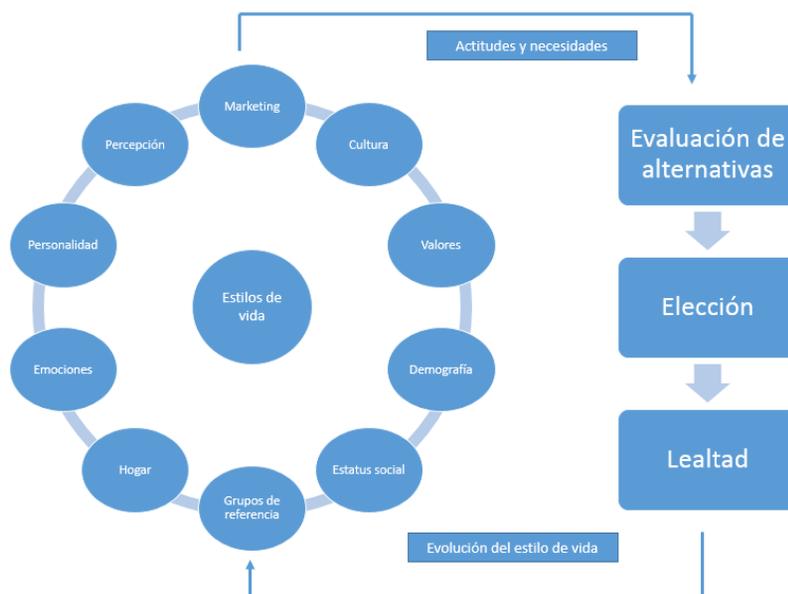
## Técnicas de análisis de datos

La información fue analizada a partir de estadísticos, descriptivos y por segmentos.

Para estos efectos, se trabajó con un modelo de medición de los estilos de vida AIO (Actividad, Interés, Opiniones), lo que permitió perfilar a los usuarios y, a su vez, determinar qué perfil de estos tiene mayor potencial de transitar hacia los canales digitales. Este considera que, en los estilos de vida de las personas, influyen variables internas y propias de las personas (emociones, personalidad, motivaciones, percepciones y aprendizaje) y variables externas (cultura, valores de la sociedad, demografía, estatus social, grupos de referencia y hogar). A partir de estos estilos de vida se generaron las «Necesidades y actitudes» de las personas, las cuales inciden en los procesos de comportamientos y hábitos frente a los distintos estímulos que rodean a las personas y/o consumidores.

Para medir los estilos de vida y agruparlos en «grupos homogéneos», se utilizó la estructura AIO, como variables de medición, y luego se utilizaron las técnicas de segmentación psicográfica, tal como ilustra la siguiente figura.

**Figura n° 5: Estructura AIO y esquema de segmentación psicográfica**

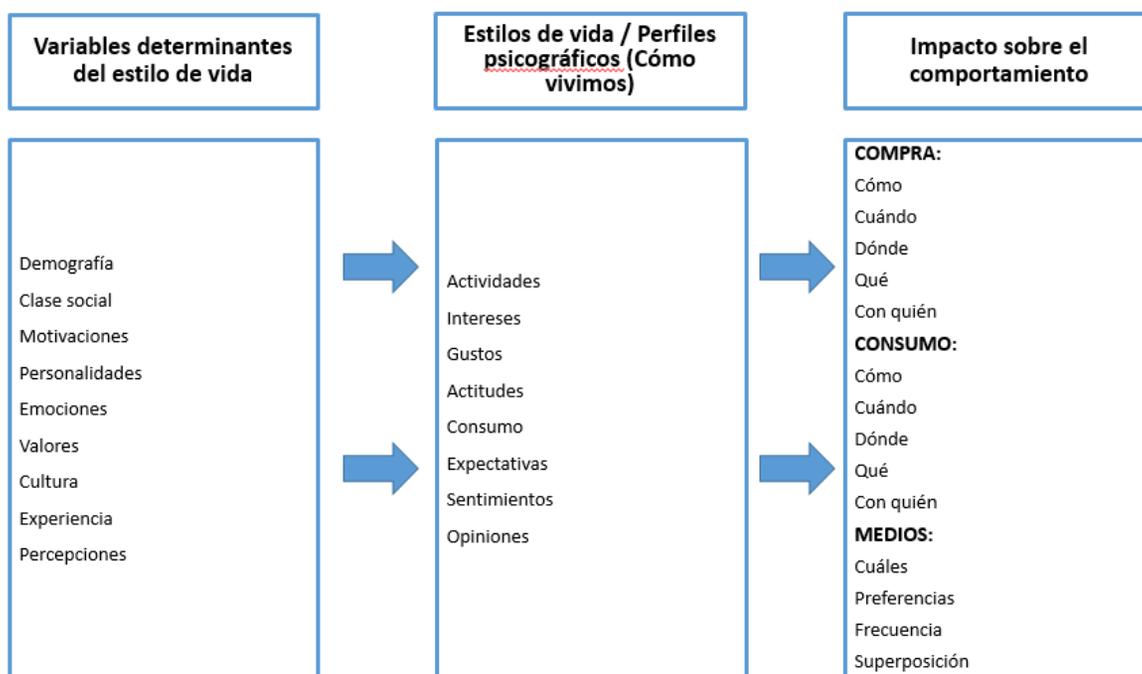


Fuente: elaboración propia a partir de Ciribeli y Miquelito, 2015.

La determinación del modelo psicográfico a estudiar tuvo el propósito de identificar y precisar todas aquellas variables de comportamiento para medir, cuantitativamente, los perfiles que explican los comportamientos diferenciados. En tal sentido, el establecimiento del modelo permitió obtener información relativa a los determinantes de los estilos de vida y a los atributos y factores específicos por los cuales se segmentaron los perfiles.

Esquemáticamente, la obtención del modelo general se estableció de la siguiente forma:

**Figura n° 6: Modelo psicográfico general**



En la determinación de los factores y variables de descripción de los perfiles, es importante tener en cuenta que las mediciones de los estilos de vida podrían elaborarse con diversos grados de especificidad. En un extremo, se encuentran las mediciones muy generales que recogen maneras de vivir muy generales. En el otro extremo, las mediciones pueden estar dirigidas hacia comportamientos específicos de productos o actividades. Para esta tesis, se privilegiaron variables determinantes del estilo de vida tales como «Demografía, Clase Social, Motivaciones, Tenencia y uso de TIC», y otras pertinentes, midiéndose la relación de los estilos de vida con el comportamiento de uso de medios digitales.

### 3. Diseño metodológico para objetivo específico N°3

**Analizar experiencias comparadas de implementación de procesos de provisión exitosos, que puedan ser considerados como prácticas públicas del ámbito internacional a imitar.**

En complemento al diagnóstico comprensivo presentado en los puntos anteriores, a partir de un enfoque analítico se analizaron prácticas internacionales de modelos de atención *one-stop-shop* gubernamentales.

A partir de este se recopiló, levantaron y analizaron aquellas tendencias y modelos que los Estados utilizan en su operación actual, los cuales podrían incorporarse para fortalecer el modelo de ChileAtiende.

La metodología que se aplicó para abordar esta actividad consistió en un proceso embudo, el cual comenzó con una primera etapa —la más ancha del embudo— en donde se identificaron las distintas dimensiones o ámbitos a analizar junto con la determinación de los países a considerar como referentes.

Luego, en base a las dimensiones y criterios anteriores, se procedió a recopilar toda la información disponible para categorizarla y, posteriormente, analizarla en profundidad.

#### Variables y operacionalización

**Cuadro n° 34: Operacionalización de variables y dimensiones del estudio de experiencias exitosas**

Variable	Dimensiones	Definición operacional	Subdimensiones	Indicadores
E-services		Servicios en línea disponibles a través de Internet, mediante los cuales es posible una transacción.	Trámites	Sí (Cuáles) No
			Cuentas	Sí (Cuáles) No
			Motor de búsqueda	Sí (Cuáles) No
Estrategia de operación	Canales/ herramientas	Descripción de los canales de atención utilizados en el proceso de atención.	Digital	Sí (Cuáles) No
			Presencial	Sí (Cuáles) No
			Móvil	Sí (Cuáles) No
			Otros	Sí (Cuáles) No
	Institucionalidad	Aspectos normativos, regulatorios, funcionales, gubernamentales y de contexto que enmarcan la operación y acción de la institución.	Tipo de Gobierno	Cuál
			Misión	Cuál
			Regulaciones	Cuáles
			Organización	Cuál
			Stakeholders	Cuáles
	Operación	Características de operación de los servicios de atención de	Otros	Cuáles
			% del mercado	Cuál
				Alcance/cobertura

		público tanto hacia usuarios/clientes externos (beneficiarios del servicio) como para usuarios/funcionarios internos o de otras instituciones.	Interoperabilidad	Cuál
			Otros	Cuáles

La categorización realizada con la información amplia disponible implicó que los países fuesen seleccionados de manera diferenciada dependiendo de la variable a estudiar, por lo que no son completamente coincidentes al indagar respecto de los «E-services» y la «Estrategia de operación», quedando distribuidos de la siguiente forma:

**Cuadro n° 35: Países seleccionados, según variable de estudio**

	Variables		
	E-services	Estrategia de operación	E-services + Estrategia de operación
<b>Países</b>	Colombia	Uruguay	Australia
	Nueva Zelanda	México	Brasil
		Reino Unido	Canadá
		Estonia	Corea del Sur
		España	Estados Unidos
			Singapur

### **Instrumentos de recolección de información y fuentes**

El trabajo se desarrolló a partir de fuentes secundarias, específicamente de los sitios web de los países con experiencias afines, sitios gubernamentales y documentación entregada por ChileAtiende.

Las fuentes específicas se detallan a continuación:

Fuentes:

- <https://my.gov.au/LoginServices/main/login?execution=e1s1>
- <https://my.gov.au/mygov/content/html/about.html>
- <http://www.humanservices.gov.au>
- <http://www.aph.gov.au>
- <http://parlinfo.aph.gov.au/>
- <http://www.humanservices.gov.au/>

- <http://workspace.unpan.org>
- <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>
- <http://www.academia.edu/>
- <https://www.accenture.com/>
- <http://www.servicecanada.gc.ca/>
- <http://www.canada.ca/>
- <https://www.gov.uk/>
- <http://spanish.korea.net/>
- <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/noticias/2/51882/P51882.xml&xsl=/ilpes/tpl/p1f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>
- <http://observatorio.competitividad.edu.uy/files/gobiernoelectronico.pdf>
- <https://www.poupatempo.sp.gov.br/>
- [http://www.prodesp.sp.gov.br/gov\\_eletronico.asp](http://www.prodesp.sp.gov.br/gov_eletronico.asp)
- <http://www.ssp.sp.gov.br/servicos/atestado.aspx>
- <https://www.ecitizen.gov.sg>
- <https://www.ida.gov.sg>
- <http://www.crmforecast.com/government.htm>
- <http://www.u-gob.com/>
- <http://unesdoc.unesco.org/>
- <http://www.eik.ee/english/>
- <http://administracionelectronica.gob.es/>
- <http://www.infobae.com/>
- <http://unesdoc.unesco.org/>
- <http://www.razonypalabra.org.mx/>
- <http://www.libreriacyde.com/>
- <http://www.gestiopolis.com/>
- <http://administracion.gob.es/>
- <http://clave.gob.es/>
- <http://www.eugo.es/>
- <http://atencionciudadana.gub.uy/>

- <http://tramites.gub.uy>

Se estableció como requisito de la unidad de análisis el ser un país que dispusiese de un modelo de *one stop shop*, con desarrollo del canal web.

### **Instrumentos y técnicas de análisis**

En estos sitios se generó información a partir de la técnica de recopilación y análisis documental (Sánchez y Vega, 2003), la que fue trabajada en fichas de registro, consignando los datos asociados a cada variable definida, estableciendo un paralelo.

Para el caso del análisis de la estrategia operacional, se realizó una revisión y análisis de tipo descriptivo, vaciando la información disponible en los sitios consultados como fuentes. Esto implicó que no necesariamente se encontrase información para todas las dimensiones en cada país, consignándose esto cuando no fue posible realizarlo.

Para el análisis de países con e-services, las categorías de análisis levantadas, y en función de las cuales se realizó el análisis documental que posteriormente se presentan en los resultados, fueron:

- **Página web centrada solo en servicios:** en el sitio web, ofrece principalmente a sus usuarios el acceso a servicios.
- **Página web centrada en servicios y otras temáticas:** ofrece a los usuarios en su sitio web información de trámites y otras temáticas.
- **Motor de búsqueda:** dice relación con la disponibilidad del sitio para que el usuario realice la búsqueda de servicios mediante un motor central por palabras clave.
- **Entrega información general de los servicios:** ofrece a los usuarios la opción de acceder a servicios mediante el menú y/o botones a nivel general.
- **Entrega información ordenada alfabéticamente por tipo de servicio:** ofrece a los usuarios la opción de acceder a servicios por orden alfabético (por ejemplo: nacimientos, defunciones, educación, etcétera).

- **Entrega información de los servicios dependiendo del ciclo de vida del usuario:** ofrece a los usuarios la opción de acceder a servicios dependiendo de su ciclo de vida (por ejemplo: voy a casarme, mi primer hogar, quiero estudiar, inscripción de hijos, etcétera).
- **Entrega información de los servicios configurada según el grupo de interés o tipo de *stakeholder* al que pertenece el usuario:** ofrece a los usuarios la opción de acceder a servicios por grupo de interés (por ejemplo: empresario, tercera edad, estudiante, trabajador, jóvenes, etcétera).
- **Entrega información organizada por temática de consulta por parte del usuario:** ofrece a los usuarios el acceso a servicios mediante temáticas de interés (por ejemplo: vivir en..., estudiar en..., viajar en..., etcétera).
- **Ofrece formularios de solicitud de servicios mediante el sitio web:** permite la descarga de formularios en formato PDF para ser llenados por el usuario *a posteriori* y solicita el servicio que requiere mediante otro canal (presencial o correo electrónico).
- **Recibe formularios de solicitud de servicios en línea:** permite al usuario el llenado de formularios en línea, generando así el requerimiento del servicio en la misma página web.
- **Permite crear una cuenta de usuario para el acceso a la información y la solicitud de servicios:** permite al usuario la creación de una cuenta personal usuaria para acceder a información y servicios ofrecidos por el canal web.
- **Portada del sitio y árbol de navegación unificados bajo un solo sitio web (interfaz):** la experiencia usuaria mediante la web se presenta como una sola, independiente del servicio solicitado y de la derivación hacia nuevos sitios (otras instituciones públicas) en busca del servicio requerido por el usuario.
- **Posee en la portada del sitio la opción de acceder a redes sociales:** ofrece al usuario en la portada del sitio el acceso a redes sociales.
- **Existe una versión móvil del sitio web:** el sitio web de servicios posee una versión específica para el acceso remoto mediante teléfonos inteligentes o tabletas. En este dispositivo, se reproduce una interfaz del sitio web con características distintas y específicas de *layout* y navegabilidad.

### III. PROCEDIMIENTOS ÉTICOS

El proceso de investigación ha seguido los parámetros éticos que demanda el trabajo científico con personas.

Para adherir a un marco específico, las medidas que se tomaron han estado encuadradas en los derechos establecidos por el Código de Ética de la Asociación de Estudio de Mercado (AIM, 1989), específicamente en lo que hace referencia a:

- a) La investigación social depende de la confianza que el investigador pueda transmitir al público acerca de que esta será conducida en forma honesta, objetiva, sin desventajas para los informantes y basada en la cooperación voluntaria del informante (Artículo 1).
- b) Toda seguridad o promesa que se le dé al informante debe ser respetada (Artículo 6).
- c) Salvo excepciones explícitamente autorizadas, el informante deberá siempre permanecer en total anonimato. Cualquier información que pueda ser utilizada para identificarlos, ya sea directa o indirectamente, será conocida única y exclusivamente por el propio investigador para la administración y control de las entrevistas, del procesamiento de datos, etcétera. Todos los informantes tienen derecho a que se les garantice este anonimato (Artículo 7).
- d) Se adoptarán todas las precauciones razonables para asegurar que el informante y otras personas estrechamente vinculadas a él, no sean afectados negativamente como resultado de cualquier entrevista. Este requisito incluye la información a ser obtenida, el proceso mismo de entrevista y la manipulación o testeo de cualquier tipo de producto utilizado durante la investigación. Será necesario revelar el propósito de la investigación, cuando la información sea dada, si la ignorancia de este pudiera afectar adversamente al informante (Artículo 11).
- e) Se respetará el derecho del informante a retirarse, o a no cooperar, en cualquier etapa de la investigación. Cualquiera sea la forma de esta, si el informante así lo

requiriera, debe destruirse toda o parte de la información proporcionada. No podrá utilizarse ningún procedimiento o técnica que infrinja este derecho (Artículo 12).

- f) El nombre y contacto del investigador estará a disposición del informante (Artículo 13).

## RESULTADOS

El presente capítulo describe los hallazgos obtenidos a partir del trabajo de campo, cuyo diseño metodológico ha sido expuesto en el apartado anterior.

Para una mejor comprensión, se ha dividido esta presentación en tres secciones, las cuales hacen referencia a los tres primeros objetivos específicos de la tesis. A saber:

1. Las fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado de Chile, a partir de la experiencia de ChileAtiende.
2. Las características y capacidades de los ciudadanos efectivos y potenciales de ChileAtiende.
3. La experiencia internacional comparada de la implementación de procesos públicos de provisión exitosos.

Para cada uno de estos, se exhiben los datos recogidos con los instrumentos de medición pertinentes, interpretándolos desde su contexto y desde los aspectos teóricos vinculados.

## **I. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL PROCESO DE PROVISIÓN DE TRÁMITES Y SERVICIOS PARA EL CIUDADANO DEL ESTADO DE CHILE DESDE LA EXPERIENCIA DE CHILEATIENDE**

Los hallazgos que se presentan en esta sección aluden al objetivo específico N° 1 de esta tesis, el que se refiere a, «a partir de la experiencia de ChileAtiende, analizar las principales fortalezas y debilidades de los componentes del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado.» y que da cuenta de los datos obtenidos sobre las variables contempladas para abordarlo:

- Política
- Oferta de servicios
- Espacios de atención
- Relación con la ciudadanía
- Procesos básicos
- Institucionalidad
- Tecnología
- Recursos

Para cada variable se identificaron las fortalezas y debilidades que presentan en el marco del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado, tomando para esto la iniciativa ChileAtiende desde el punto de vista de los ciudadanos, del Estado en general y, en particular, del despliegue de la propia iniciativa.

Después de la revisión de todas las variables se presenta un análisis de estos hallazgos vinculándolos con los aspectos teóricos relacionados.

La descripción y análisis de los descubrimientos han sido elaborados integrando la información obtenida en las fuentes primarias y secundarias establecidas para este apartado, lo que quiere decir que éstas no han sido divididas según el instrumento utilizado. Todo a fin de favorecer la lectura fluida y la comprensión textual del contenido expuesto.

## 1. Política

### FORTALEZAS

La primera fortaleza está dada por el contexto favorable para el despliegue de una iniciativa de estas características. En efecto, y si bien no hay un estudio sobre demanda para ChileAtiende, se reconoce la evidencia de una petición hacia el Gobierno por la simplificación de trámites y una mejor interacción con los servicios e información que provee el Estado, preferentemente a través de sistemas integrados de atención, fáciles de utilizar y por medios digitales. Igualmente, se identifica la existencia de una mayor demanda hacia el Estado por una operación eficiente y de bajo costo.

Este es un requerimiento que ChileAtiende se encontraría en el camino de «cubrir» y, se asume, será algo permanente en el largo plazo, dados los estándares de tecnología, calidad de atención y otros que hoy acostumbran y exigen tanto los ciudadanos como las empresas. Esto es lo que fundamenta la validez de impulsar una política pública como ChileAtiende, la que apunta a resolver esta demanda, lo que implica a su vez un escenario favorable para la implantación de dicha estrategia.

Una segunda fortaleza está representada por la claridad de la estrategia y el plan de acción de ChileAtiende. El año 2012 se presentó una instancia formal de definición de su táctica, formalizada en un documento que contempla su visión, objetivos, componentes y mirada futura, lo que permite que las acciones se enmarquen dentro de estos valores. Esta fue una instancia en la que participaron directivos de distintas áreas del MINSEGPRES y del IPS, visualizando cómo la política y los planes de implementación podían basarse en operativos factibles de implementar. Esto favoreció la consolidación de una sola mirada futura, aclaró el camino que debía seguirse y marcó el compromiso de ambas instituciones.

Tal estrategia definió que la visión de ChileAtiende fue la de cambiar el paradigma de atención del Estado, acercándolo a los ciudadanos, simplificando su vida y agregando valor a la oferta que este tiene para ellos.

En tanto, la misión fue transformarse en el punto único de atención a los ciudadanos, capaz de resolver sus problemas actuales, así como ofrecer soluciones proactivas. Todo esto a través de una experiencia de usuario única, cercana y acogedora,

donde el ciudadano no requiera conocer la estructura del Estado, pudiendo usar el canal de acceso que más le acomode a su flujo de vida.

De estas declaraciones se derivaron sus objetivos estratégicos, los que apuntaron a:

- Generar una experiencia única de usuario, coherente entre diferentes canales.
- Mejorar los niveles de integración de servicios, para simplificar el proceso de atención.
- Tener información confiable sobre los ciudadanos para analizar su comportamiento y entregar ofertas proactivas a sus necesidades.
- Tener el *feedback* de los ciudadanos para definir las áreas a mejorar.
- Establecer un modelo comunicacional que permita balancear las expectativas con la percepción del servicio.

Estas definiciones políticas establecieron que uno de los puntos más relevantes fue la comprensión y definición del concepto «experiencia de usuario», la que fue definida como un conjunto de percepciones objetivas y subjetivas que construyen la experiencia positiva o negativa que el ciudadano tiene del servicio. Esta definición permitió plantear una «experiencia de usuario» ideal, que se buscó alcanzar a partir de:

- Una campaña comunicacional orientada a la entrega de mensajes claros y directos y, al mismo tiempo, a la definición de una marca con atributos positivos para los ciudadanos, como simplicidad, cercanía, servicialidad y empatía, lo que permitiría que estos lleguen al punto de atención con una disposición positiva y expectativas realistas.
- La entrada en un punto de atención acogedor, en donde las personas son recibidas por un orientador que les explica el proceso que experimentarán, el cual contempla:
  - El inicio de la atención: en base a un protocolo establecido, se recoge información del motivo de la atención y características del ciudadano, registrando todo en un sistema tecnológico que sirve de soporte a la atención.
  - Desarrollo de la atención: momento en el que el ciudadano es atendido

para cumplir su necesidad, indagando en su requerimiento, incluso traduciéndolo desde la noción ciudadana al trámite asociado.

- Cierre de la atención: que considera el término de su trámite en el mismo acto o bien tramitado con una promesa de resolución. Adicionalmente se le ofrecen servicios o beneficios complementarios de acuerdo a su perfil.
- Una plataforma de atención que puede iniciar cualquier trámite del Estado, independiente del servicio público, pues hay un estándar único de gestión de trámites que permite iniciar y luego derivar a los servicios correspondientes, de modo que la experiencia de punto único de atención sea real y no limitada a un conjunto de instituciones o trámites.
- La no solicitud de documentación al ciudadano que demande un trámite, si esta se encuentra en poder del Estado.
- Un ciudadano que puede hacer seguimiento de sus solicitudes o procesos de trámite en cualquier momento y a través de cualquier canal.
- Una plataforma web diseñada con una interfaz intuitiva y fácil de usar.
- Que la mayoría de los trámites más relevantes o utilizados se pueden realizar completamente en línea, identificándose cada ciudadano con una clave digital integrada en cada plataforma en línea del Estado.
- Un escritorio virtual en el que el ciudadano pueda acceder al estado de cada trámite, a una oferta proactiva de productos de acuerdo a las características sociodemográficas y las notificaciones de trámites, beneficios, fondos y otros que entregue el Estado.
- Una plataforma de atención telefónica integrada, que permite hacer seguimiento de todo lo anterior, entregando información de cualquier servicio del Estado.
- Una plataforma de inteligencia y gestión del conocimiento que analiza todas las solicitudes ciudadanas y permite determinar:
  - Necesidades no cubiertas.
  - Requerimientos más populares de información.
  - Tono emocional de las solicitudes.
  - Preguntas y respuestas frecuentes.
- Que con esta información se retroalimenten las plataformas de atención,

facilitando la entrega de información y mejorando la información proactiva incluida en las plataformas virtuales.

Una tercera fortaleza está representada por su estrategia de gestión basada en la acción, la que le permitió avanzar en la implementación de ChileAtiende de forma rápida. Esto implicó destinar un tiempo acotado a los diseños de prototipos o experiencias piloto que fueron implementados y evaluados rápidamente, para luego desplegarlos en caso de tener una evaluación positiva. Esta estrategia ha fomentado la aparición de iniciativas innovadoras, ya que llevarla a cabo implicaba un bajo costo. Por otra parte, representaba la estrategia de implantación de los trámites de instituciones en convenio, lo que permitía visualizar las dificultades de su provisión y la incorporación de mejoras en sus procedimientos.

Ejemplo de algunas iniciativas innovadoras que posteriormente fueron puestas en marcha, son:

- a) Despliegue de oficinas móviles: las cuales realizaban atenciones como una sucursal presencial fija y que pudiesen llegar a localidades donde fuese ineficiente la instalación de oficinas permanentes. Inició con una oficina en la Región Metropolitana llegando luego a cinco regiones en total. A partir de su implementación se pudieron estimar los costos de operación y de administración, la necesidad del recurso humano asociado, la periodicidad requerida y el equipamiento necesario, entre otros.
- b) Instalación de dispositivos de autoatención en sucursales: para realizar trámites o acceder a servicios sin necesidad de acceder a la plataforma de atención atendida por ejecutivos. Esto se implementó inicialmente con computadores de escritorio con acceso al sitio [www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl), identificando las resistencias de la ciudadanía ante el uso de un sistema para obtener información y autoatenderse, pudiendo imprimir la información que requería. Esto permitió entender la necesidad de contar con una persona que apoyase la autoatención, la que descongestionó la plataforma de atención directa, disminuyendo los tiempos de espera y permitiendo que las personas que atendían pudiesen focalizar el aprendizaje de contenidos en aquellos necesarios para la atención.

- c) Provisión de la Tarjeta Nacional Estudiantil: la cual correspondía a un producto perteneciente a la JUNAEB consistente en una identificación para obtener un valor rebajado en el pago del transporte público de los estudiantes chilenos, lo que estableció un modelo inicial de atención focalizada de ejecutivos especialmente capacitados, a diferencia de los demás productos sobre los cuales toda la plataforma estaba capacitada. Esto permitió hacer más eficiente el proceso de atención en los meses de mayor demanda.

Por su parte, hubo también iniciativas que no fueron implantadas posteriormente, entre las que se cuentan:

- a) Medición de satisfacción en el punto de atención presencial: esto a través de una herramienta web que monitoreaba la satisfacción de los ciudadanos inmediatamente después de la atención, lo que permitía obtener en tiempo real cómo estaban siendo atendidos. Algo que generó, por una parte, resistencia de los funcionarios que sentían por este sistema una presión constante y, por otra, poca información relevante que permitiese también la gestión en tiempo real.
- b) Centralización de procesos administrativos: se midió el impacto de eliminar acciones administrativas que se llevaban a cabo en sucursales y transferirlas a la dirección regional respectiva (su unidad administrativa inmediatamente superior) o bien hacia el nivel central de la institución. Sin embargo, el tiempo que ganaba la sucursal para dedicarlo a la atención era marginal comparado con el esfuerzo que implicaba la centralización, debido a que debían realizarse nuevas capacitaciones y adaptar sistemas para redirigir la gestión.
- c) Provisión de trámites del *Diario Oficial* y de la Superintendencia de Servicios Sanitarios: ambas instituciones serían parte de ChileAtiende, pero, debido a su complejidad, a la escasa demanda ciudadana por estos —lo que implicaba un alto costo institucional de capacitación sin utilización—, y a la lejanía con el tipo de trámites habituales (de carácter más bien social), finalmente fueron retirados de la oferta.

Una cuarta fortaleza política está representada por la estrategia de disminución de las

barreras de entrada para las instituciones que querían sumarse a la red. Así pues, el único requisito para ser parte de ChileAtiende era cumplir con un set de requerimientos básicos que permitiesen trabajar de manera coordinada, sin los cuales no sería posible operar, tales como la entrega de información sobre el trámite o servicio a proveer, para capacitar a los funcionarios y publicar en el sitio web; la disponibilidad de un experto para escalar atenciones con dificultades y el nombramiento de una contraparte técnica e informática para ir solucionando los problemas derivados de la entrega del producto al público.

Estas bajas barreras de entrada, sumadas al incentivo de disponer de una plataforma de atención presencial a lo largo del país, de un *call center* y de una web, permitieron crear una red con una sostenibilidad lo suficientemente fuerte para no disolverse sin importar las alteraciones en los lineamientos políticos derivados del cambio de Gobierno del año 2014, por ejemplo. Gracias a esta estrategia, ChileAtiende —si bien no ha crecido— no ha podido eliminarse a pesar de las diferentes posiciones políticas de las autoridades a cargo de las instituciones que lo administran.

## DEBILIDADES

Desde el punto de vista de la política, la principal debilidad está dada por el hecho que la estrategia estuvo basada en la coordinación entre el organismo político (MINSEGPRES) y el ejecutor (IPS), la cual —si bien produjo un alto nivel de poder interno— no logró involucrar a instancias con un peso político que le otorgasen a la iniciativa la posibilidad de crecer o formalizarse en el tiempo.

Durante los años 2012 y 2013 el foco estuvo en la gestión de la iniciativa, desatendiendo e, incluso, desvalorizando la importancia del componente político, afirmando todo el peso de su desarrollo en su crecimiento, bajo el supuesto de que fuese lo suficientemente denso y la necesidad ciudadana lo suficientemente demandante como para hacer de esta una política estatal sostenible en el tiempo.

Una consecuencia directa resultó en el hecho de que ChileAtiende no contase con un mandato o institucionalidad que diera sustento a la iniciativa, ya que solo existió un intento por consolidarlo con un instrumento legal a fines del año 2013, momento en el cual el escenario político se encontraba cooptado por la discusión partidaria sobre las próximas elecciones presidenciales. En tal contexto, la discusión sobre una iniciativa que

prolongue la vida de una acción de un Gobierno saliente es, evidentemente, relegada a segundo plano, lugar en el que permaneció en los años sucesivos, dada la escasa prioridad para el Gobierno entrante.

Otra debilidad se reconoce en el hecho de que existe información disponible sobre las características de los ciudadanos y sus capacidades, pero que esta se encuentra dispersa y con baja accesibilidad, lo que no permite su incorporación en las definiciones estratégicas, quedando así alejadas del cliente al cual pretende servir. Tampoco se releva la necesidad de disponibilizarla o generarla de forma ordenada para su uso.

Por otra parte, se hizo patente una debilidad a partir de la baja barrera de incorporación de servicios, lo que implicó que se sumasen instituciones que no agregaban valor a ChileAtiende desde el punto de vista del atractivo de su oferta, generando dividendos principalmente para los servicios públicos que se sumaban. La estrategia implementada desde 2014 implicó una racionalización de los trámites que se entregaban en la red, que si bien pareció aceptable para constituir una parrilla de servicios vinculados —mostrando una oferta ordenada— se tradujo solo en la disminución de convenios y trámites, sin crecimiento o fortalecimiento de la red, por lo que terminó por constituirse en una debilidad.

Esta racionalización de la oferta se vio impulsada por la presión de los funcionarios que visualizaron en el cambio político la oportunidad de participar de definiciones que les fueron negadas en los años previos, debido a que la participación en las definiciones políticas expuestas anteriormente llegó solo al nivel directivo, logrando avanzar rápidamente pero con gran resistencia de los trabajadores del IPS. Así, desde 2014, la organización que los agrupa influyó en la determinación de reducción de servicios entregados, en la disminución de los horarios de atención y en la no incorporación de nuevos convenios.

Por último, se presenta otra debilidad producto de que la política original comienza un proceso de disolución constante desde el año 2014, por lo que la fortaleza inicial de claridad en el camino y en su estrategia de desarrollo asociada, cae. Así pues, no se generan nuevos lineamientos, sino más bien líneas de trabajo que remiten a ideas y proyectos propios de cada institución participante —MINSEGPRES e IPS—, las cuales buscan ser vinculadas más desde la diplomacia política que desde la gestión planificada

para lograr un objetivo común: por una parte, el despliegue de lo digital con proyectos específicos como «Escritorio empresas» y «Escritorio ciudadano», de los primeros, y, por parte del segundo, el restablecimiento del espíritu original de seguridad social del servicio, del cual ChileAtiende es solo un anexo.

La consecuencia es que el camino a seguir se torna general y confuso, pavimentado más bien por la negociación entre las instituciones que plantean sus intereses sectoriales, lo que culmina en una estrategia que fácilmente podría considerarse una *no-estrategia* sin un nuevo plan estratégico de ChileAtiende que oriente la gestión, lo que no logra una adhesión global. En los hechos, lo que se observa es que los cambios a la iniciativa responden al mejoramiento que el IPS estima debe realizarse, pero sin una lógica integral.

## 2. Oferta de servicios

### FORTALEZAS

La principal fortaleza está dada por la amplitud de trámites que pueden realizarse, tanto desde el punto de vista de la cantidad como de su naturaleza, entre los que se cuentan los propios del IPS y de otras instituciones como el FOSIS, el Ministerio de Desarrollo Social, la JUNAEB, el Servicio de Vivienda y Urbanismo, FONASA y el SENCE, altamente requeridos por la ciudadanía, en general, y por la que vive en situación de vulnerabilidad, en particular.

Esta misma variedad de trámites se identifica como una de las razones que ha favorecido el posicionamiento de la red, por cuanto la estrategia de incorporación con bajas barreras de entrada tuvo como consecuencia que 32 instituciones se sumasen, las que, en su mayoría, luego de los cambios políticos de 2014, no estuvieron dispuestas a retirarse dados los beneficios obtenidos en capilaridad y visibilización.

Otra fortaleza se basa en que la oferta de servicios es provista de forma diferenciada en los distintos espacios de atención, lo que ha permitido un desarrollo focalizado de acuerdo a las necesidades de la población a la que apuntan.

Así, en la web de ChileAtiende, el diseño de estos servicios contempla productos ampliamente especificados y desarrollados desde la perspectiva informativa. El proceso implica que toda la información del trámite sea revisada y certificada por parte de la institución que la entrega, además de revisarse su redacción para que sea de fácil comprensión para el ciudadano. Esta información está construida para que el ciudadano se informe sobre los trámites existentes y sus correspondientes descripciones.

Además, los productos y servicios presentes en la web de ChileAtiende se encuentran segmentados por diferentes criterios y categorizados en función de áreas de interés. También se encuentran adaptados a un lenguaje «cercano», de fácil entendimiento.

Desde el espacio presencial, el total de transacciones que realiza ChileAtiende es del orden de 3% del total de transacciones del Estado (unos 7 millones de trámites de un total estimado sobre los 270 millones). Por su parte, las transacciones propias del IPS alcanzan 2% del total potencial (aproximadamente 5 millones de 270 millones). Desde este escenario y, a pesar de que el porcentaje de trámites que el ciudadano puede realizar a través de ChileAtiende podría considerarse bajo, podemos observar que —de todas formas— se beneficia en varios aspectos, en particular con el contar con una sucursal cercana a su domicilio. Los beneficios que se identifican son:

- Menos tiempo de desplazamiento
- Menos congestión vehicular por disminución de viajes
- Menos gastos en traslados
- Imagen de un Estado cercano y eficiente
- Mayor inclusión por cobertura territorial de sucursales
- Menos tiempo de espera
- Menos contaminación
- Disminución de ausencia laboral y productividad
- Menos viajes a distintas instituciones públicas, por entregar múltiples servicios en un solo lugar
- Desconcentración
- Mejoras en la atención de usuarios
- Mejoras en la calidad de vida

Por último, esta oferta de servicios ha permitido aumentar las transacciones presenciales en el IPS, las cuales fueron creciendo desde poco más de 5 millones el año 2012, hasta casi 8 millones en 2014, año en el que se registró el mayor nivel de atención, de las cuales más de 52% pertenecían a trámites de instituciones en convenio (también su nivel más alto). Estos resultados permitieron la mantención de la plataforma de atención, sin cuestionamiento respecto de su volumen de funcionarios, la magnitud de su infraestructura y los recursos involucrados en el desarrollo de sus canales.

### **DEBILIDADES**

Desde la incorporación de productos, ChileAtiende cuenta con prácticas de búsqueda constante de productos y servicios donde se realiza un análisis de aquellos que potencialmente se deberían implementar —para así formar parte del conjunto de trámites que pone a disposición en su oferta actual—. Sin embargo, una debilidad remite a que esta práctica se realiza solo a nivel directivo-político, sin considerar la información disponible sobre los usuarios y sus necesidades, por lo que un porcentaje importante de los servicios finalmente incorporados no responden a las necesidades ciudadanas ni tampoco a sus capacidades.

Esta forma de selección de la oferta se desarrolla desde vínculos políticos específicos con los líderes de instituciones públicas, quienes visualizan en ChileAtiende una oportunidad de mejora en sus procesos y capacidad de llegar a su público. Esto está especialmente marcado en aquellas instituciones con baja capilaridad y disponibilidad de recursos, para las cuales esta iniciativa representaba solo un crecimiento; ahora bien, estas mismas instituciones tienden a ser las menos requeridas por la ciudadanía.

Por el contrario, trámites importantes de servicios públicos para la ciudadanía, como el Registro Civil, los hospitales, la Tesorería General de la República, el SII y el transporte público, no están contemplados en la oferta, a pesar de ser los servicios de carácter público más conocidos y requeridos. Entonces, el portafolio o conjunto de productos y servicios que conforman la oferta de ChileAtiende no se ha gestionado de acuerdo a la necesidad de la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, y como otra debilidad, se encuentra que la realización del

análisis de qué productos y servicios se deberían incorporar no consideran parámetros de eficacia, eficiencia ni estándares de calidad, los cuales pueden influir en la satisfacción de los ciudadanos. El criterio que se aplicó se desarrolló de manera inorgánica, sin considerar las capacidades de los ciudadanos, ya sea de los que hacen uso de la red o no, y que son su demanda latente. En este último sentido, tampoco considera requerimientos potenciales futuros.

Esto ha implicado que muchos de los servicios de la red no le aportan valor. Tomando un dato cuantitativo, trámites de 20 instituciones de la red representan menos de 1% del total de las atenciones realizadas.

Desde la evolución de la oferta de productos, otra debilidad está dada por el hecho de que dentro del quehacer de ChileAtiende no se identifican criterios formalmente establecidos que permitan actualizar el portafolio de servicios y trámites a ciudadanos: el cómo estos van ingresando y saliendo al catálogo operativo. Esta actividad más bien se realiza de manera orgánica en función del riesgo, tanto para los funcionarios que realizan labores de atención dentro del IPS en el canal presencial, así como la calidad de atención ciudadana que provoca dicho producto en la red de ChileAtiende. Por ejemplo, el trámite referente a la publicación en el *Diario Oficial*, si bien era un trámite con baja frecuencia de utilización, contemplaba un procedimiento de alta complejidad para quien atiende debido a que una publicación podría realizarse de muchas formas distintas.

Existe también una falta de identificación de estrategias de información entre instituciones para la administración de servicios y convenios, lo que implica que problemas derivados de la operación no se solucionan con la rapidez que establece el estándar de atención a los ciudadanos, lo que se ve favorecido por el hecho de que el incumplimiento de obligaciones por parte de las instituciones en convenio no tienen consecuencias para ellos. Entre los problemas habituales, se encuentran la sobredemanda de atención en sucursales producto del cierre de oficinas de las instituciones en convenio o un exceso de demanda estacional; la deficiencia en el soporte para dar respuesta en la atención debido a caídas de sistema; extensos tiempos de respuesta o problemas con claves acceso, y la falta de comunicación clara, simple y oportuna para la atención de contingencias.

Por último, cabe decir que los nuevos trámites que anualmente se incorporan a la

oferta dependen de los convenios que el IPS celebra con las diferentes instituciones asociadas. Sin embargo, desde 2014, la decisión ha sido no integrar nuevos trámites.

### 3. Espacios de atención

#### FORTALEZAS

Las primeras fortalezas son de carácter general: en primer lugar, los canales de atención están insertos en un modelo estructurado, documentando y difundido, que contempla procesos que hacen de soporte y procedimientos y protocolos que dan vida a su operación (modelo que será revisado al profundizar en la variable «Procesos básicos»).

Desde la perspectiva operacional que el IPS brinda a ChileAtiende, se puede mencionar que existen diversos estándares de calidad para los procesos del canal telefónico y presencial, los cuales se monitorean y se gestionan, teniendo para estos los siguientes estándares:

- Presencial: 85% de satisfacción, menos de 25' de tiempo de espera para ser atendidos.
- *Call center*: 85% de satisfacción, 85% de llamadas atendidas al primer intento.

En segundo lugar, ha sido una fortaleza la utilización de canales de atención ya existentes en el IPS, los que disponían de una alta valoración ciudadana, por una parte, y de los demás servicios públicos, por otra. Además, contaban con una estructura de funcionamiento afianzado, debido a que el modelo de atención se encontraba probado y en funcionamiento desde el año de implementación de la reforma previsional chilena que data del año 2008. Esta situación evitó la complejidad asociada a crear un modelo que debía ser testeado de forma iterativa; evolución propia de la instalación de un nuevo procedimiento de atención, aumentando, además, la eficiencia.

También ha sido una fortaleza la concepción de una operación multicanal de la atención, por cuanto permite a los ciudadanos realizar sus primeros acercamientos desde diversas plataformas, de acuerdo a sus

capacidades.

Por su parte, el hecho de que existan diferentes canales también es un aporte a la cobertura de ChileAtiende ya que, si analizamos la cantidad de servicios a los que pueden acceder en los distintos espacios de atención, se observa una distribución que asigna un mayor porcentaje a los canales digital (portal) y presencial (sucursales), lo que se ve reflejado también en la distribución de las atenciones por canal.

En lo particular, desde lo presencial existe una alta capilaridad de la red que alcanza a más de 70% de las comunas de Chile, y a 21 de las 35 más pobres, disponiendo de más de 14.000 m<sup>2</sup> destinados a la atención a lo largo del país. Esta misma capilaridad ha permitido que 85% de las instituciones en convenio duplique, o más, su presencia territorial. Por su parte, la existencia de oficinas esporádicas y móviles permite cubrir territorio de forma eficiente.

Desde lo digital, el portal [www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl) consolida información sobre más de 95% de los trámites del Estado, permitiendo que las personas accedan a esta en un lenguaje de fácil entendimiento, saliendo de la nomenclatura técnica y normativa típica de la información que emana desde el Estado.

Y desde lo telefónico, el *call center* dispone de un número de fácil recordación para la ciudadanía (101), con capacidad para recibir más de 5.000 llamados diarios, lo que lo habilitó para ser usado en campañas gubernamentales de amplia difusión, lo que permitió mejorar, de paso, el posicionamiento de ChileAtiende.

## DEBILIDADES

Desde una perspectiva general, la integración entre canales es insuficiente para lograr que los ciudadanos elijan efectivamente dónde atenderse, más allá de su primer contacto. Por una parte, cada trámite o producto es provisto mayoritariamente en canales diferenciados, incluso excluyentes, sobre todo a medida que aumenta su complejidad. Por otra, si bien existe trazabilidad para el estado del trámite y cada canal puede informar lo que un ciudadano ha hecho en otro gracias a la disponibilidad de una plataforma tecnológica de registro de atenciones, esto no llega a las instituciones en convenio, lográndose solo para

los trámites del IPS.

La estructura de canales no permite que el usuario se vincule intercambiándose entre uno y otro (omnicanalidad) para el desarrollo de su solicitud, lo que implica que no puede mantenerse una trazabilidad efectiva de los trámites en base a las aplicaciones, información y datos existentes; lo que a su vez también implica que se pierden los trámites iniciados y que no pudieron ser finalizados y, además, en caso de existir problemas en algún canal, continuar su solicitud en uno alternativo. Tampoco pueden cambiar de canal en el transcurso de la realización de un trámite.

El que los canales de ChileAtiende no estén integrados con los canales de las instituciones en convenio, impacta negativamente también en el hecho de que lo que realizan en las instituciones de origen no tiene una trazabilidad en ChileAtiende. Esto es posible solo en los aplicativos de trámites que son compartidos; sin embargo, para los del SIAC, no se puede.

Para la atención ciudadana de ChileAtiende existen diversas formas de contacto (web, redes sociales, telefónica y presencial). Sin embargo, los canales más desarrollados corresponden al canal presencial y al de oficina móvil. Hoy en día no se están utilizando aplicaciones móviles —SMS, WhatsApp—, entre otros. No existe un canal de SMS que permita realizar consultas de información de trámites, sus avances y otra información relevante para el usuario mediante mensajería sobre redes de telefonía móvil.

Entretanto, otra debilidad desde lo digital está dada por el hecho de que aun cuando desde la web se entrega información amplia y cercana sobre la gran mayoría de los servicios del Estado, la tramitación en línea es muy baja. Los que se pueden realizar desde ChileAtiende alcanzan solo a 10% del total de trámites en línea disponibles del Estado y se pueden realizar a partir de un redireccionamiento desde este sitio; es decir, no es que se puedan realizar trámites en línea desde ChileAtiende, sino que se puede llegar desde ChileAtiende al trámite en el sitio de origen de su institución. Esto es más complejo aún si consideramos que, en general, la digitalización de trámites del Estado de Chile es muy baja, alcanzando solo 8% del total posible.

En términos de trazabilidad de la interacción en el canal web, las derivaciones hacia otras instituciones desde el portal de ChileAtiende no dejan ningún registro para su posterior análisis y gestión respecto de si el ciudadano la utilizó solo para información o

bien continuó a la página de alguna institución y completó el trámite por este canal.

El canal presencial presenta espacios de mejora en el modelo desde las sucursales clase A hasta la E en los referentes a métricas y estadísticas. Por ejemplo, no se tiene registro ni gestión de aquellos ciudadanos que ingresan y cuyo trámite no es posible de atender con los servicios de ChileAtiende. Esta información se vuelve útil para un proceso de mejora continua para la atención misma y entendimiento del comportamiento del ciudadano en la ejecución de trámites.

En este canal presencial se encuentra disponible un quiosco llamado Facilit@, que tiene por finalidad entregar servicios a través de un modelo de autoatención con impresión instantánea de certificados. Sin embargo, en la práctica esto es una pantalla táctil con acceso a la página web de ChileAtiende que se utiliza en el canal web, lo cual genera problemas de usabilidad para el usuario, ya que no tiene un diseño de las características que corresponden a un dispositivo de autoatención.

En el canal telefónico, existe un *call center* perteneciente al IPS, en el cual el usuario recibe orientación respecto de los beneficios y trámites. Además, tiene la capacidad de realizar transferencia directa de llamados hacia *call centers* de otras instituciones, no siendo posible realizar trámites por esta vía.

Por último, otra debilidad remite a que —a pesar que existe información para ciertos pares canal/producto respecto de la calidad de estos— no se identifican políticas de seguimiento periódico de la operación de ChileAtiende. Además, se identifica que existe un proceso IPS que es propio para su operación, el cual se realiza de acuerdo a alguna demanda específica y a través de una solicitud puntual.

#### 4. Relación con la ciudadanía

##### FORTALEZAS

Un punto fuerte es la existencia de una vasta información disponible sobre los usuarios de ChileAtiende; información que sirve de insumo para mejorar aspectos del modelo de atención. Dentro de esta información se encuentra aquella que se refiere a la caracterización social y geográfica de los usuarios que son atendidos en los canales de

atención, así como también sobre los motivos de su atención. También existe información detallada sobre el proceso de atención propiamente tal, como la referida a la cobertura, a los tiempos de espera y de atención, al nivel de resolución de trámites, etcétera.

Esta información está alojada en los sistemas tecnológicos que recogen los datos en el momento de la atención y disponible en una aplicación de *business intelligence*. Esta herramienta facilita el análisis por cuanto el amplio volumen de datos se encuentra racionalizado en cubos de información con variables previamente definidas, lo que permite el acceso habitual y fluido. Por otra parte, detentar esta aplicación favorece la democratización de la información, ya que este instrumento se encuentra disponible para más de 600 personas del IPS y MINSEGPRES, los que pueden acceder a él cada vez que requieran información.

*Otro aspecto considerado como fortaleza ha sido la existencia de una historia de territorialidad propia del IPS a partir de la implementación de acciones dirigidas a la captación de usuarios, a su fidelización y al empoderamiento de sus derechos, lo que se traspa a ChileAtiende.* En efecto, el IPS, como parte de su trabajo habitual, considera la realización de actividades como:

- Charlas para la población con escaso conocimiento previsional que, a raíz de esto, tiene riesgo de no acceder a los beneficios a los cuales tiene derecho.
- Contacto directo con usuarios que pueden perder un beneficio producto de la no realización de trámites intermedios, como la renovación de la documentación.
- Acercamiento del pago en dinero de la pensión por encontrarse en sectores aislados, lo que se realiza con apoyo de empresas de transportes de valores.

Desde la implementación de ChileAtiende, se aprovechan estas instancias para difundir sus canales y servicios, poniendo foco en las características específicas de cada

localidad.

Desde lo digital, la web de ChileAtiende, con su enfoque ciudadano, tiene como principio una gran accesibilidad, lo que se traduce en la incorporación de mecanismos de ingreso adaptado para el acceso de personas con discapacidad visual, por ejemplo, pero por sobre todo en la utilización de un lenguaje cotidiano, dejando de lado la nomenclatura legalista propia de la Administración pública. Por su parte, la existencia de redes sociales permite una interacción constante con la ciudadanía que es usuaria de estos medios, pudiendo obtener en tiempo real información sobre situaciones específicas que están ocurriendo con algún trámite o incluso alguna contingencia en oficinas o atenciones móviles.

Siguiendo en este ámbito, ChileAtiende estableció una priorización de trámites a digitalizar que ha sido generada desde una iniciativa complementaria denominada «Chile sin papeleo», consistente en un sitio que recababa la opinión de los usuarios acerca de qué trámites deberían estar disponibles en línea, generándose luego un plan de acción para llevarlo a cabo. Entre estos trámites se encuentran algunos del propio IPS, como la obtención de la Bonificación por Hijo, la Asignación Familiar, la Solicitud de Pensión y otros de instituciones diversas, como son el Certificado de Situación Militar al Día, de la Dirección General de Movilización Nacional y el Bono de Atención de Salud, de FONASA.

Otra fortaleza está dada por la alta orientación a la satisfacción ciudadana, que se ha traducido en la generación de iniciativas que apuntan a superar las brechas detectadas en los estudios *ad hoc*, principalmente en ámbitos relativos al proceso de atención e infraestructura. Esto ha tenido como consecuencia una gran valoración ciudadana, siendo ChileAtiende percibido como un servicio moderno, eficiente y acogedor.

Lo último es especialmente significativo si consideramos que 77% de la población atendida pertenece a sectores medios y vulnerables.

## **DEBILIDADES**

La información disponible sobre los ciudadanos, aun cuando es amplia, no se usa para la estrategia; la que —como vimos— se establece en función de la intencionalidad política

de los directivos, lo cual disminuye su efectividad.

Esta misma información está sistematizada identificando las características de la demanda cubierta por ChileAtiende y de sus actuales usuarios, especialmente en el canal presencial, pero no hay información de los usuarios potenciales y su demanda. Este es un aspecto necesario para analizar en profundidad ante una posible recategorización de la oferta de servicios, especialmente en los canales telefónico y digital.

No hay iniciativas para fomentar la participación efectiva, por ejemplo, en el diseño de servicios. La participación es más bien pasiva, informativa, dado que solo desde los estudios secundarios se desprenden los atributos que la ciudadanía demandaría a ChileAtiende, y su uso alcanza principalmente aspectos puntuales de mejora de la operación, pero no atañe la estrategia ni el modelo de base.

La iniciativa no tiene como uno de sus focos el empoderamiento ciudadano, el control social o el *accountability*. Sus valores se asocian a la operación propia de un *retail*, más que de un servicio estatal. En este sentido, existe preocupación por la expectativas y satisfacción de los clientes, pero no necesariamente por solucionar necesidades sociales o fomentar el ejercicio de derechos ciudadanos o el respeto por ellos.

Por ser una iniciativa, no una ley, institución o programa público, la asignación de recursos y despliegue se ve restringida por los requisitos propios de su administración en el ámbito estatal. Esto implica que el nivel de difusión es bajo y está sujeto, preferentemente, a la acción territorial de sus direcciones regionales.

No existe una estrategia de comunicación hacia los usuarios y no usuarios para la utilización de canales y servicios, lo que implica que ChileAtiende no toma en cuenta las capacidades de las personas para acceder efectivamente a la oferta que provee a través de estas.

## 5. Procesos básicos

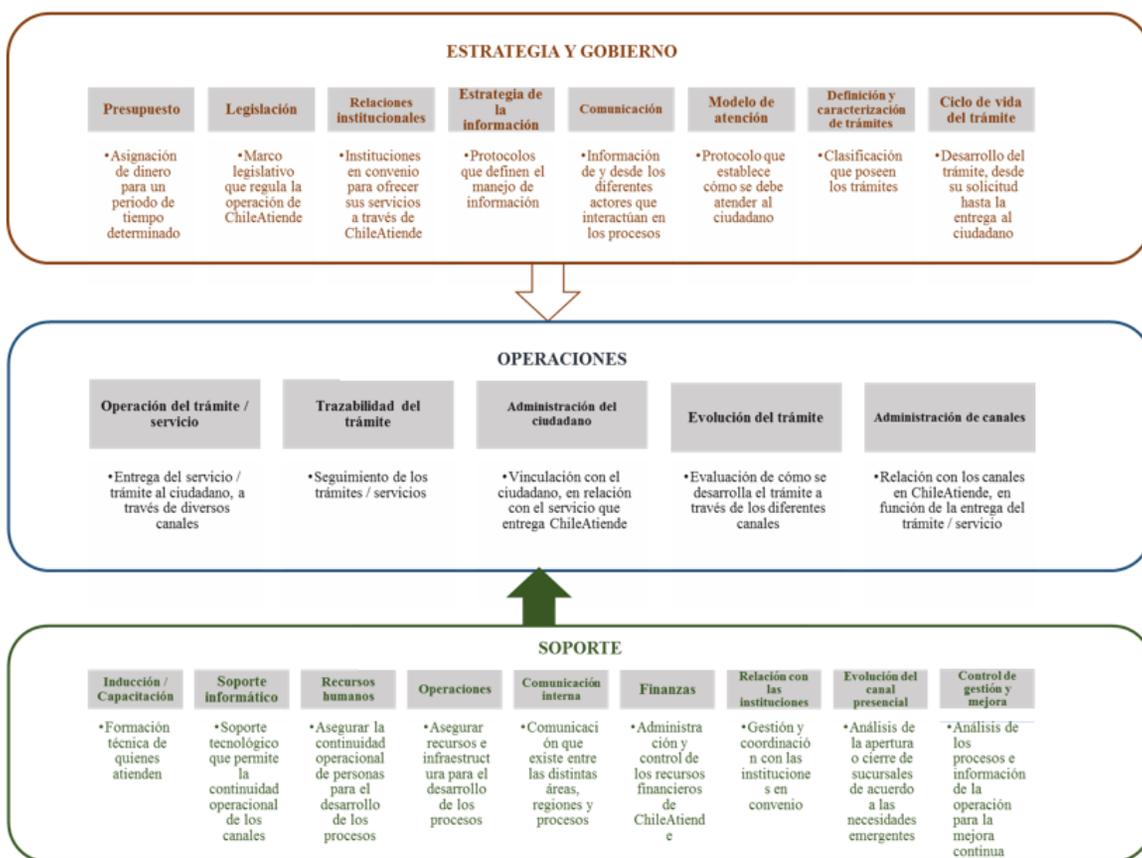
### FORTALEZAS

El componente referido a los procesos es una de las principales fortalezas de ChileAtiende.

Existe un modelo de operación que se encuentra documentado y difundido, el cual refleja la estrategia de gestión. Este establece los siguientes macro procesos:

- Estrategia y Gobierno: Procesos que entregan las directrices y enmarcan el despliegue de las operaciones, definiendo las condiciones bajo las cuales deben ser desarrolladas.
- Operaciones: Procesos que tienen relación directa con la entrega del servicio al ciudadano.
- Soporte: Procesos transversales prestan apoyo a las operaciones para que estas puedan contar con las condiciones adecuadas para su desarrollo.

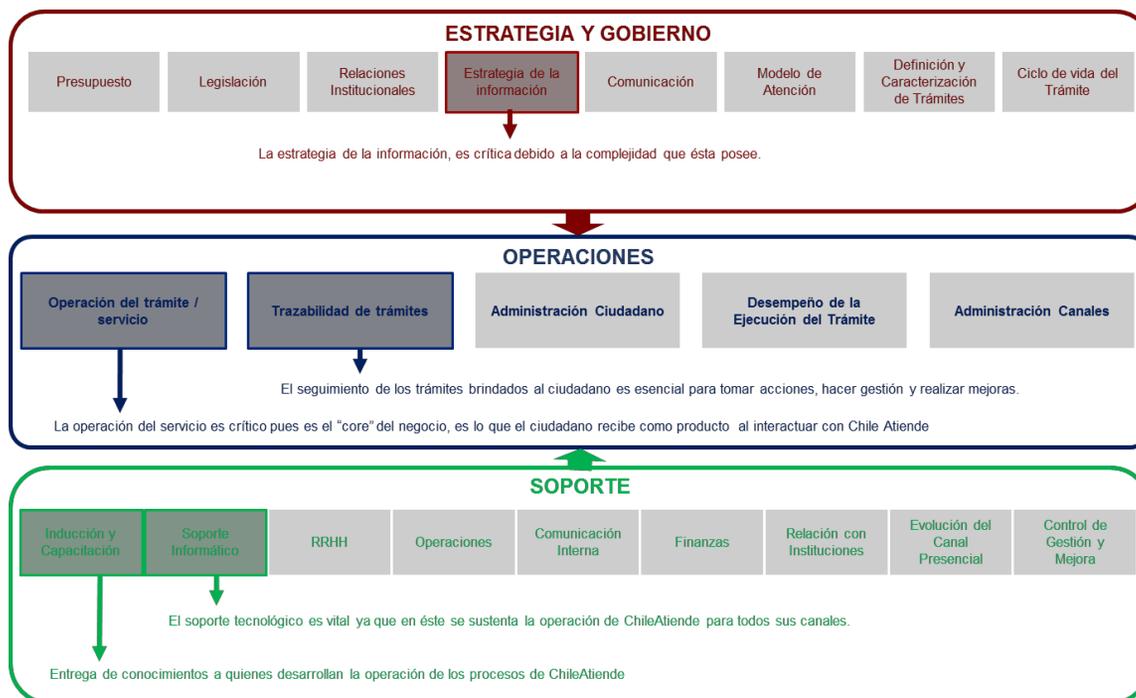
**Figura n° 7: Diagrama del modelo de operación de ChileAtiende**



Identificados los procesos correspondientes al modelo de operación de ChileAtiende, se destacan a continuación los «Procesos Clave», aquellos de especial complejidad debido a que son fundamentales para la propuesta de valor que ofrece ChileAtiende, ya que si

falla alguno de ellos se pone en riesgo la entrega de servicios al ciudadano.

**Figura n° 8: Diagrama de procesos críticos del modelo de operación de ChileAtiende**



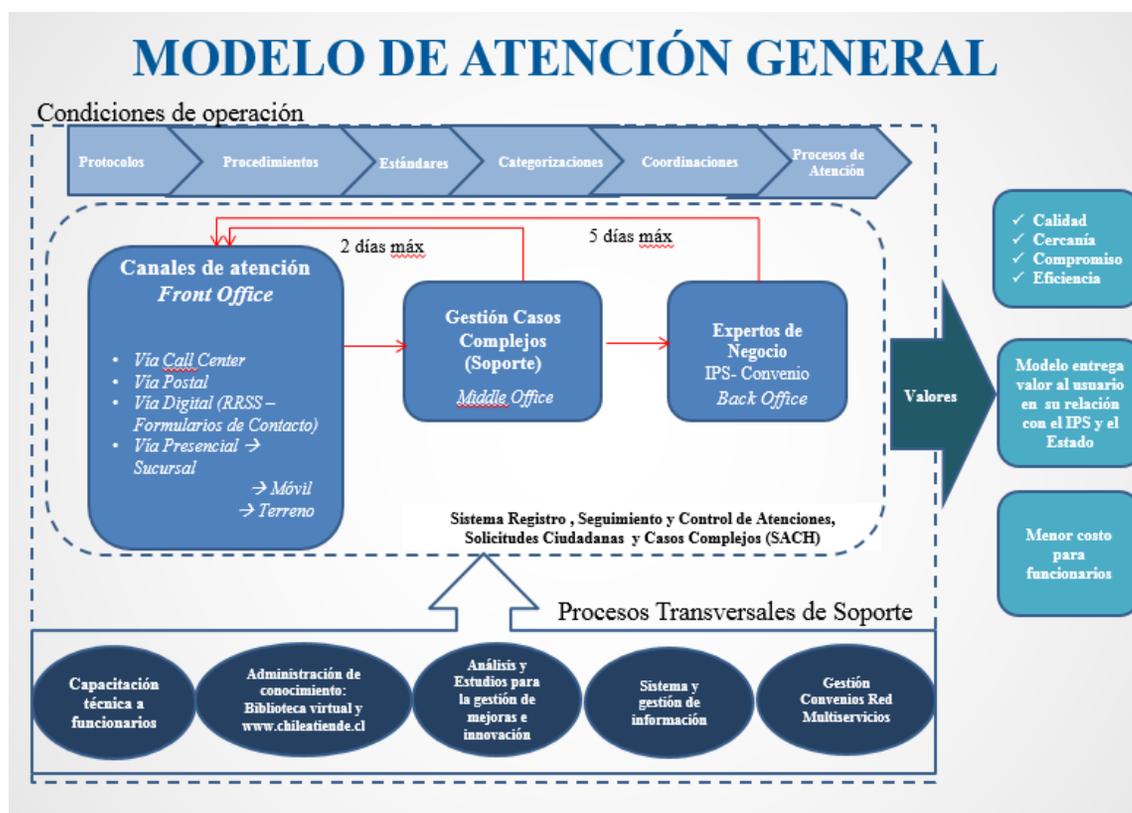
En relación con la gestión sistematizada basada en instrumentos de gestión operativa de series principales y productos, la que debería estar alineada con la estrategia, ChileAtiende cuenta con una gestión en pos de la mejora de los servicios que se entregan a través de cada uno de los canales para lograr la satisfacción del ciudadano, pero esta gestión es desde una visión IPS, no como una estrategia de ChileAtiende. Un ejemplo de esta situación es que en las líneas de servicios se cuenta con indicadores relacionados con los procesos de estas, levantando información de control de calidad de su servicio, la cual es analizada en busca de mejoras en la calidad del servicio.

Esta cultura —que se ha desarrollado al interior de ChileAtiende— es del IPS, , lo que ha permitido hacer una gestión y aplicar conceptos de mejora continua y eficacia; cultura vital al momento de querer implementar instrumentos de gestión operativa, pues ya se cuenta con la dinámica de obtener información, gestionarla y aplicar mejoras.

Por su parte, y respecto del proceso central referido a la atención al ciudadano, existe un modelo claro, con valores, canales, capas, condiciones de operación y procesos de

soporte, lo que permite una estandarización del servicio en torno a estos. Este modelo se grafica de la siguiente manera:

**Figura n° 9: Diagrama del modelo de atención general de ChileAtiende**



El diagrama muestra los siguientes elementos que componen el proceso global:

- Valores: involucra los principios guía, lo que se espera lograr una vez puesto en marcha.
- Canales: se refiere a los puntos de acceso de la ciudadanía o espacios de atención vistos en puntos anteriores.
- Capas: contempla un proceso de escalamiento de la atención en el caso de que esta no pueda ser resuelta. Así, de no poder entregar respuesta en el canal de atención, el trámite o requerimiento se considera un «caso complejo» que sube a un nivel superior de análisis. De solucionarse, se entrega respuesta al ciudadano. Si no, vuelve a escalar una instancia superior compuesta por

«expertos», quienes lo deben resolver de forma irrenunciable.

- Condiciones de operaciones: remiten a los elementos que deben estar presentes para que la atención se desarrolle.
- Procesos de soporte: considera aquellos que deben desplegarse para el funcionamiento de los canales y capas, de acuerdo a las condiciones de operación establecidos. Entre estos destacan los de capacitación; gestión del conocimiento; estudios; gestión de indicadores (disponibilidad de datos) y gestión de instituciones en convenios —este último sobre todo hasta el año 2014—.

Estas definiciones redundan en una atención ciudadana estandarizada y en un alineamiento de procesos para lograr lo que el modelo establece.

Por su parte, existe una estructura de funcionamiento radicada en la Subdirección de Clientes del IPS que permite que ChileAtiende funcione como una institución en los hechos. Esta estructuración ha asignado roles para el cumplimiento de los elementos definidos en el modelo de atención, bajo una administración específicamente orientada al cumplimiento del objetivo central de ChileAtiende. Así, todos aquellos que desempeñan funciones en esta unidad lo hacen en este cuadro, orientados a su cumplimiento.

Se identificó que los procesos están definidos de manera explícita e implícita. Dentro de los primeros se encuentran los del canal presencial, los que se encuentran identificados, levantados y documentados bajo un estándar ISO 9001. En estos se detallan subprocesos, actividades, roles y responsables. Y si bien los otros canales no se encuentran bajo este estándar, también poseen una identificación y documentación.

Respecto de los procesos definidos de manera implícita, los cuales aluden principalmente a labores de coordinación, estos poseen responsables, roles definidos y actores relevantes reconocidos desde el quehacer diario.

Los procesos que se desarrollan en ChileAtiende se encuentran formalizados, comunicados, reconocidos y aplicados. La documentación se encuentra respaldada y disponible en cada uno de los canales y capas a través de una biblioteca o sistema de gestión documental digital.

Respecto de métricas y niveles de servicio, la organización dispone de información

que permite medir la productividad física de los procesos vinculados a los productos estratégicos. Incluso en los canales presencial y telefónico existe una medición de los tiempos productivos de los procesos.

En tanto, los niveles de servicios (SLAs) declarados hacia los usuarios aluden al tiempo de respuesta a sus requerimientos y tiempos de espera de los clientes en las oficinas presenciales fijas.

#### **DEBILIDADES**

El hecho de que la estructura organizacional funcione radicada en una unidad específica dentro de la institución, como lo es la Subdirección de Clientes, implica una baja permeabilidad hacia las operaciones del resto de la institución, por lo que los procesos alineados se encuentran dentro de la SSC, pero sin embargo el resto del IPS se presenta con una baja coordinación.

Es más, podría señalarse que, en el desarrollo de los procesos, ha existido una competencia por los recursos involucrados, debiendo la institución decidir si estos se utilizan para el IPS o ChileAtiende, como si fuesen instituciones distintas, no existiendo una lógica matricial de coordinación. En este curso, la instalación de prácticas asociadas a la gestión de ChileAtiende no tomó en cuenta factores simbólico-organizacionales, lo que se tradujo en una tensión interna.

Una última debilidad procesal tiene que ver con que las métricas para la gestión y operación de ChileAtiende están radicadas en el IPS, no presentando procesos y datos propios que permitan contribuir a definiciones operativas y estratégicas de la iniciativa, trascendiendo a la institución operadora. Esto ha implicado que las decisiones tomadas por el IPS —desde 2014 en adelante— en cuanto a privilegiar su propio negocio, ha terminado impactando la operación global de ChileAtiende.

## **6. Institucionalidad**

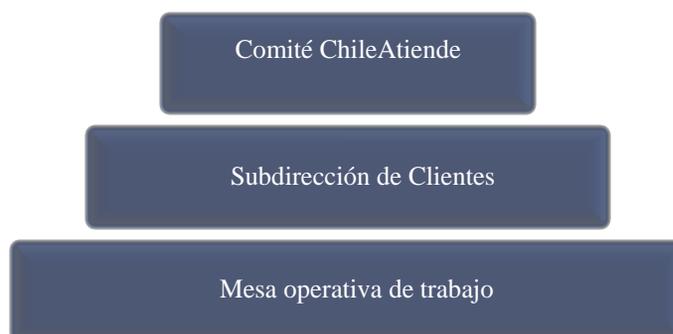
#### **FORTALEZAS**

Existe un apoyo gubernamental, concretado en la presencia del MINSEGPRES como ministerio coordinador político del Estado, lo que favoreció el avance sostenido de la

iniciativa hasta el año 2014, desde el fomento a la incorporación de instituciones e instalación política de la red.

Hasta el año 2014, la estructura funcionó tal como se expone en la siguiente figura:

**Figura n° 10: Estructura de ChileAtiende, hasta el año 2014**



Las responsabilidades y roles de cada una de estas instancias estaba dada por:

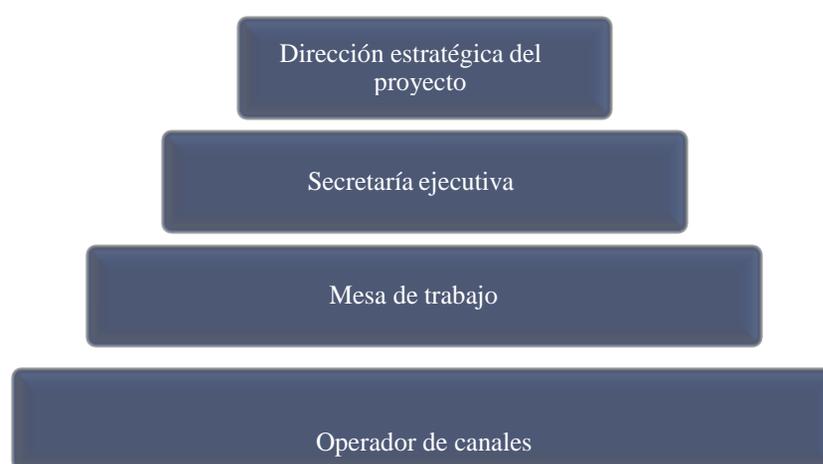
- Comité ChileAtiende: desde un rol de dirección, estableció la estrategia de la iniciativa. Estuvo compuesto por directivos con poder decisión del Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda, Ministerio Secretaría General de la Presidencia junto con el director Nacional —máxima autoridad— del IPS.
- Subdirección de Clientes: área perteneciente a la estructura formal del IPS, responsable de operativizar los procesos de atención al ciudadano de este servicio público, cuyo rol fue el de llevar adelante de forma concreta la estrategia del comité recién señalado.
- Mesa operativa de trabajo: instancia de coordinación interna en el IPS, liderada por la Subdirección de Clientes, conformada por representantes de las diversas áreas involucradas en los procesos derivados de la implementación de ChileAtiende.

Ha podido establecerse que esta nunca se constituyó como una organización formal, sino más bien como una estructura de funcionamiento *de facto* que operó desde la

coordinación entre el IPS y el MINSEGPRES, radicada funcionalmente en la Subdirección de Clientes del IPS. La fortaleza de esta situación está representada, nuevamente, por la presencia de tal ministerio, el cual, con un mayor rango político que el IPS, intervino su funcionamiento de modo de ponerlo al servicio de la iniciativa.

Desde el año 2014, producto del cambio en la conducción política del Gobierno, esta organización funcional cambia a la forma que se ilustra a continuación:

**Figura n° 11: Estructura de ChileAtiende, desde el año 2014**



Las responsabilidades y roles han sido los siguientes:

- Dirección estratégica del proyecto: Comité de alto nivel directivo, que tiene por finalidad definir directrices, asignar presupuesto y gestionar las relaciones inter-Estado, conformado por los Subsecretarios del MINSEGPRES y Previsión Social, el Director Nacional del IPS, el Subdirector del Servicio al Cliente del IPS, el Coordinador de la Unidad de Modernización del Estado del Ministerio de Hacienda y el Jefe de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital del MINSEGPRES.
- Secretaría ejecutiva: radicada en la Unidad de Modernización y Gobierno Digital de MINSEGPRES, responsable de la coordinación de manera ejecutiva del proyecto.
- Mesa de trabajo: Comité mixto conformado por integrantes del MINSEGPRES,

del IPS y del Laboratorio de Gobierno, que tiene por finalidad ejecutar, monitorear las directrices definidas por la dirección estratégica del proyecto y al mismo tiempo tomar decisiones tácticas que aseguren el nivel de servicio y la promesa del programa.

- Operador de canales: representado por el IPS, que brinda el servicio operativo de atención a los requerimientos de los ciudadanos para todos los canales de la red de todos los beneficios, trámites y servicios que el Estado tiene a disposición de la ciudadanía.

Durante este segundo período se destaca como fortaleza la incorporación de actores políticos con rango decisonal mayor al anterior, lo que permite dar mayor sostenibilidad y legitimidad a las acciones desempeñadas, aun cuando se reconoce un menor avance producto de la incorporación de mayores niveles de discusión, abandonando la lógica directiva que dependía solo del MINSEGPRES.

En ambos períodos se observa, más allá de la formalidad, la instalación de una gobernanza interna que garantiza el funcionamiento de ChileAtiende a nivel de procesos, con un organigrama claro, con funciones y roles definidos y respetados.

Por otra parte, la «informalidad» no implicó que el funcionamiento de ChileAtiende fuese irregular. Muy por el contrario. La Contraloría General de la República, mediante Dictamen N°210, de fecha 2 de enero de 2014, se pronunció sobre la legalidad de la iniciativa gubernamental ChileAtiende señalando que, en el contexto de una política pública de acercamiento de las labores del Estado al ciudadano, este ha sido ejecutado por el IPS en razón de sus capacidades técnicas, de sus recursos humanos y de sus experiencia, en virtud a lo establecido en el inciso primero del artículo 3° y el inciso primero del artículo 28°, ambos de la ley N° 18.575 —Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado—, la cual explicita la forma en que la Administración del Estado, como órgano del Estado debe propender al bien común.

Así, se legitima la iniciativa como una instancia de atención a las necesidades públicas en forma continua y permanente, lo que hizo a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y

comunal.

Enseguida, y de acuerdo al inciso segundo de su artículo 5°, valida —en armonía con el inciso segundo del artículo 3°— que los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Además de lo anterior, una serie de cánones constitucionales especiales reiteran esta obligación jurídica de coordinación que recae sobre los organismos de la Administración del Estado, destacando en el inciso final del artículo 33° que el presidente de la República puede «encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional», y profundiza, en lo que al ámbito local refiere, en el inciso octavo del artículo 118°, que «Los servicios públicos deberán coordinarse con el municipio cuando desarrollen su labor en el territorio comunal respectivo, en conformidad a la ley».

De esto se colige que la coordinación pasa a ser un deber jurídico y estatal y no una mera recomendación que el legislador impone a los responsables de lo público para que estos la ejecuten en el estricto marco de la competencia que a cada uno le corresponde y, en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa.

Al indagar, más aún, en la validez de la iniciativa, se destaca el dictamen N° 69.581, de 2009, de la misma Contraloría, mediante el cual expresó que sin perjuicio del cumplimiento del principio de juridicidad consagrado en los artículos 6° y 7° de la Constitución y en el inciso segundo artículo 5° de la mencionada Ley N° 18.575, los órganos de la Administración han de desarrollar su trabajo coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones, lo que, aplicado a la actividad jurídica unilateral de los servicios, impone el respeto a los actos que cada uno de ellos ha emitido dentro de las respectivas esferas de atribuciones.

Pues bien, en ese contexto normativo y jurisprudencial estimó la CGR que, constituyendo la Administración del Estado un todo armónico que debe propender a la unidad de acción, es necesario que los diversos órganos que la componen funcionen ajustando las acciones que llevan a cabo, al principio de coordinación establecido en los artículos 3° y siguientes de la Ley N° 18.575, lo que no solo implica evitar la duplicidad

de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común.

## DEBILIDADES

La debilidad institucional es reconocida como una de las principales falencias de ChileAtiende. Y es que el pronunciamiento sobre su no ilegalidad no tiene la fuerza y potestad de una institucionalidad formal, lo que marca la baja sostenibilidad en el tiempo de la iniciativa, producto de estar condicionada al vaivén político.

La Administración pública chilena se rige de forma estricta por el derecho administrativo escrito. Y dado que solo puede hacer lo que está explícitamente escrito, la propia existencia de ChileAtiende, desde el punto de vista de los funcionarios «de calle» que debían implementarla y de los analistas de lo público, estuvo constantemente cuestionada.

El mayor despliegue, durante los años 2011 a 2014, estuvo basado en un liderazgo carismático, personal del líder de la Unidad de Modernización y Gobierno Digital, reforzado por la posición simbólica de poder de un ministerio como el MINSEGPRES. Lo que se observó, derivado de esto, fue la tensión constante con el componente normativo-racional, generando incluso una duda constante de los propios implementadores sobre las consecuencias políticas de adherir a un proyecto que puede morir cuando cambie el líder, lo que finalmente ocurrió, dando paso a un período de decaimiento de ChileAtiende.

No se identificó ninguna norma que indicara que las funciones de ChileAtiende debían ser desempeñadas por el Estado en alguna de sus entidades. El IPS es el continuador jurídico del extinto Instituto de Normalización Previsional y su creación está respaldada por la Ley N° 20.255 que nombra al IPS como continuador legal del INP —en su función y misión como organismo público autónomo, con patrimonio propio y fundamento legal— y, si bien las funciones del IPS podrían habilitarlas para cumplirlas, al igual que otras entidades, son normas generales.

Desde lo anterior, si el IPS dejase de ejercer las funciones asociadas a ChileAtiende, no tendría ninguna sanción. Tampoco hay un contrato o convenio con MINSEGPRES para tales efectos, lo que podría haber dado lugar a un acto administrativo de carácter fundacional. La norma que más se aproxima en términos de

funciones son las establecidas en el dictamen de Contraloría, que reconoce que no existe ilegalidad del IPS para cumplir estas funciones.

Por otra parte, tampoco fue posible encontrar una norma que identificara un responsable del «Sistema» o «Programa» ChileAtiende. Lo más cercano son las leyes del presupuesto 2012-13-14, las que indican en el IPS la existencia del Programa en el IPS y el MINSEGPRES. También se cuentan las actas del Comité de Coordinación de Subsecretarios, que ha asumido la Dirección Ejecutiva del Proyecto. Sin embargo, ninguna de ellas pueden considerarse normas que definan la responsabilidad del sistema.

Desde las facultades, tanto el MINSEGPRES como el IPS cuentan con potestades generales para implementar un sistema como el de ChileAtiende. Así lo reconoció el Dictamen N°210N14 de la Contraloría sobre legalidad de ChileAtiende; sin embargo, al no ser específicas, significa que enfrentan restricciones para su operación. Por ejemplo, no tuvieron facultades para exigir la inclusión de los servicios públicos al sistema. Tampoco tuvieron mayor capacidad de exigir la continuidad o mejora de los servicios a las entidades proveedoras de trámites, más allá de los convenios que se han establecido, que son voluntarios y no tienen obligaciones para estas entidades. Tampoco pudieron establecer estándares para la provisión de servicios, como por ejemplo la identificación de usuarios, debiendo continuar con los mecanismos que definieron las entidades en convenios para sus propios procesos internos.

Desde las instrucciones y regulación, escasa ha sido esta última para la implementación y operación de ChileAtiende. Por su parte, algunas instrucciones se encuentran en los «Convenios de Prestación de Servicios» que ha establecido el IPS con las distintas entidades que le han delegado la función de atender a sus usuarios. También el IPS y el MINSEGPRES emitieron algunas guías para los servicios públicos para la utilización del canal telefónico e Internet, especialmente para la generación y administración de contenidos. Sin embargo, estas regulaciones están muy lejos de proveer una regulación para la responsabilidad de los usuarios o de las entidades, o permitir al operador o mandante emitir instrucciones.

En cuanto a las funciones, ChileAtiende no tiene una normativa legal o reglamentaria de carácter superior que regule las prestaciones de servicios realizados. La ejecución del programa, como ya se ha dicho, se ha amparado exclusivamente en

convenios de colaboración, los cuales se han fundado en los artículos 3° y 5° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que establecen que las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública, marcando que los órganos de la Administración del Estado deben cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Los convenios, por la naturaleza de los mismos, no han estado sujetos al trámite de Toma de Razón por parte de la Contraloría General de la República, salvo aquellos que involucraron transferencias de recursos, entre otros, el suscrito con la JUNAEB en virtud de la ley de presupuestos 2013.

Todo lo anterior ha implicado que ChileAtiende no disponga de recursos formalizados para su funcionamiento, dependiendo para esto de los disponibles en el IPS, los que, tal como se vio anteriormente, estaban sujetos a las competencias internas por su asignación.

## 7. Tecnología

### FORTALEZAS

No se distinguen grandes fortalezas en esta dimensión, sin embargo sí se destaca la existencia de procesos clave asociados a la atención que tienen soporte en la tecnología, facilitando la interacción y la disponibilidad de métricas.

Entre ellos destacan aplicativos que son usados por los distintos canales:

- El Sistema de Atención ChileAtiende (SACH), que registra las interacciones identificando al usuario, el motivo de atención y nivel de resolución del requerimiento, el que es utilizado en todos los canales y en las distintas capas de escalamiento, de modo de tener trazabilidad del proceso.
- Sistemas específicos por canal, como por ejemplo:
  - Para el canal presencial, el sistema administrador de filas, que ordena la

atención y su espera, y dispositivos de autoatención.

- Para el canal *call center*, los sistemas de Interactive Voice Responding y de distribución de instituciones y temas, asociándolos a teclas del teléfono.
- Para el Canal digital, plataformas Hootsuite para la administración de redes sociales y el mismo sitio ChileAtiende.

Por otra parte, cada trámite es factible de realizarse desde un aplicativo tecnológico, lo que permite que su consecución se logre con un bajo nivel de discrecionalidad por parte de los funcionarios que atienden al público, mejorando la eficacia de cada beneficio.

Además, los registros de cada uno de los aplicativos permiten la consolidación de bases de datos en un repositorio al cual se puede acceder para realizar el seguimiento y control de indicadores de gestión, gracias a una herramienta de Business Intelligence (QlikView).

## **DEBILIDADES**

Existe una dependencia de la visión tecnológica del IPS, quien es la institución que entrega este soporte en el canal presencial, telefónico y en las redes sociales. Esto implica, desde la planificación, que:

- ChileAtiende no posee una planificación estratégica TI que permita atender requerimientos y desarrollar iniciativas habilitantes de la visión a largo y corto plazo de su quehacer.
- La estrategia TI que responde al soporte de la operación es la del IPS, quien posee y la implementa de acuerdo a la visión y necesidades propias.
- En el ámbito del Canal Web, es el MINSEGPRES quien tiene una estrategia que corresponde a disponer de información y derivación de trámites a diferentes instituciones.
- Existe un conjunto de proyectos que desarrolla el IPS que responden a la automatización de sus trámites en canales digitales de forma independiente a ChileAtiende.

Desde las aplicaciones:

- En la atención presencial no existe un sistema que unifique los trámites en convenio. Cada trámite en cada institución debe ser manejado de forma individual, desde el modo que se autentica y accede, hasta su forma de ejecutar el trámite o servicio.
- Existen sistemas de apoyo a la gestión (SACH), el cual está orientado a satisfacer las necesidades propias del IPS y es gestionado internamente para gestionar la operación en términos de atención telefónica y recursos necesarios.
- En la web de ChileAtiende, que permite centralizar y consolidar la información de la totalidad de los trámites del Estado de Chile, ninguno de los trámites expuestos ofrece transacciones o trámites sobre el canal digital, solo derivaciones e información.
- Las derivaciones hacia otras instituciones desde el portal web de ChileAtiende no dejan ningún registro para su posterior análisis y gestión respecto de si el ciudadano utilizó la web sólo para información o bien si continuó a la página de alguna institución y completó el trámite por este canal.
- No existe integración entre la información de cada una de las instituciones, servicios y canales que se están gestionando, la cual permita trazabilidad e integración entre sistemas. Por ejemplo, las solicitudes o requerimientos que son ingresados desde el portal ChileAtiende, tienen que ser ingresadas manualmente por personal del IPS a su sistema SACH para darles seguimiento y respuesta.

Desde la operación:

- Los estándares de tecnología, operación, diseño y programación para el desarrollo de aplicaciones necesarias para operar, son definidos por el IPS en relación con cómo mejorar y automatizar los procesos que permitan la atención ciudadana.
- Es el IPS quien posee las herramientas de monitoreo para conocer el estado de los sistemas que necesitan para dar soporte a los servicios hasta los usuarios finales. Existen herramientas de análisis de monitoreo de atención como

QlikView, para el canal telefónico. Con esta herramienta pueden gestionar la operación, reasignando recursos y analizando períodos de atención y capacidad de resolución de consultas y/o solicitudes de los ciudadanos.

- En relación con la infraestructura TI, existe una parte de la infraestructura que maneja el MINSEGPRES (datacenter) y otra que maneja el IPS (estaciones de trabajo). Esta dinámica genera que existan brechas de cobertura, desarrollo, monitoreo y control entre ambas partes para las diferentes capas tecnológicas y servicios técnicos que son parte del soporte hacia ChileAtiende.

Por último, desde la seguridad:

- En la atención presencial se utilizan claves genéricas de autenticación para la atención sobre los sistemas de las instituciones, perdiendo el registro de quién atendió a un ciudadano y su gestión y análisis posterior.
- En los canales no presenciales es imposible identificar a ciudadanos mediante herramientas de autenticación que permitan su validación y alguna clave que sea propia de cada uno de ellos, como por ejemplo la del Servicio de Registro Civil e Identificación o la del Servicio de Impuestos Internos.

Si bien todo los trámites tienen soporte tecnológico, cada uno tiene su propio aplicativo, no existiendo integración o una lógica Single Sign On o similar, que apoye a quienes atienden público. Esto implica que cada uno de ellos deba trabajar, en la práctica, con más de 30 aplicativos distintos; cada uno, además, con su propia clave, lo que impacta negativamente en la carga y calidad del trabajo de quienes atienden público.

Desde el punto de vista del manejo de los datos, existe una subutilización de la información que se genera, dado que el foco ha estado puesto en el registro, pero no en su uso. En este sentido, la herramienta QlikView ha estado al servicio de indicadores de gestión institucionales que más responden a los requerimientos de las entidades fiscalizadoras que al desarrollo del negocio. Ejemplo de esto es que no ha generado un perfilamiento de clientes, el cual permitiría una mejora de los diseños de acuerdo a sus características.

La tecnología de instituciones en convenio no está alineada con la de ChileAtiende,

lo que se traduce en que sus sistemas de atención, para aquellos que poseen, no se integran con el SACH, debiendo realizarse entonces registros manuales que generan errores de información.

Por último, y de cara al ciudadano, existe una baja digitalización de trámites, sobre todo del IPS, lo que implica que el canal presencial sea altamente demandado, en desmedro de la potencialidad que tiene la tramitación en línea.

## 8. Recursos

### FORTALEZAS

Tal como se desprende al analizar la variable «Institucionalidad», ChileAtiende no ha contado con un presupuesto propio, sino que se ha sustentado mediante financiamiento del MINSEGPRES y, por sobre todo, del IPS, los cuales —a partir de sus distintos presupuestos— destinan partidas para solventarlo.

En este sentido, ChileAtiende utilizó una redestinación de presupuesto IPS para un nuevo foco. En lo concreto, esto significó que no se dispusiera de nuevos recursos, realizándose una ejecución de su asignación presupuestaria de acuerdo a los lineamientos que impuso ChileAtiende, lo que ha sido una acción clave para la eficiencia.

Esto fue especialmente marcado hasta antes del año 2014. Por ejemplo, para la realización de consultorías, en 2013 el IPS contaba con un presupuesto de M\$500.000, los mismos que se utilizaron para realizar las asesorías de ChileAtiende. Otro ejemplo es que el IPS, para ese mismo año, dispuso de M\$1.200.000 para realizar mejoras en su infraestructura, el mismo monto utilizado de forma efectiva de acuerdo a los nuevos estándares de infraestructura que marcó la iniciativa.

Después de 2014, el IPS retomó en gran medida el control de su propio presupuesto, manteniéndose los recursos asignados en aspectos de continuidad operacional, como fueron las oficinas móviles y la mantención del sitio [www.chileatiende.cl](http://www.chileatiende.cl).

Esta visión para la ejecución del presupuesto ha sido ventajosa por cuanto ha tendido al uso eficiente de recursos, lo que se puede traducir en «hacer mucho más con lo

mismo».

Desde los recursos humanos, ChileAtiende dispuso de la plataforma de atención del IPS para atender ciudadanos, la que alcanzó para los 1.509 funcionarios, los cuales se encontraron distribuidos mayoritariamente en las siguientes regiones:

- Metropolitana, con 387 funcionarios.
- Valparaíso, con 165 funcionarios.
- Biobío, con 154 funcionarios.
- Maule, con 94 funcionarios.
- Araucanía, con 83 funcionarios.
- O'Higgins, con 82 funcionarios.

Estos fueron capacitados y certificados como expertos en atención ciudadana, en un proceso que incorporó uno de gestión de cambio orientado a que la organización dispusiese de recursos humanos a la altura del desafío.

Respecto de los recursos de infraestructura, se utiliza la misma disponible del IPS, que desde el punto de vista de las oficinas de atención presencial sumaban 144. A estas se sumaron además 57 nuevas sucursales, las que implicaron un costo marginal de implementación, pues se establecieron en espacios disponibles en otras instituciones públicas, como el Servicio de Registro Civil e Identificación y el Instituto de Desarrollo Agropecuario, o en municipalidades. Para su habilitación se trabajó con el presupuesto base disponible en el IPS, no solicitándose más recursos.

Esto implicó un ahorro estatal al evitar la apertura de nuevas oficinas para las instituciones en convenio, puesto que ya no las requerirían pues dispondrían de ellas gracias a ChileAtiende.

## **DEBILIDADES**

Para ChileAtiende no ha existido un presupuesto específico para su operación en la Ley de Presupuesto, habiendo solo una alusión en la asignación de recursos para la confección y distribución de la Tarjeta Nacional Estudiantil, producto que se entrega en ChileAtiende por el convenio existente con la JUNAEB. Por lo tanto, puede decirse que no tiene presupuesto asignado para existir, debido a no ser un programa ni una

institución, lo que limita su autonomía y, nuevamente, su sostenibilidad, dado que la asignación de recursos está sujeta a la definición de la autoridad de turno y de la propia competencia interna en el IPS por acceder a estos.

Respecto del recurso humano, dentro del catálogo de cargos del IPS se describen las responsabilidades y competencias que debe tener un funcionario respecto de la experiencia y conocimiento sobre los servicios de ChileAtiende. Sin embargo, estos cargos son dependientes de IPS, y en ningún caso corresponden a una organización o institución que represente a ChileAtiende, lo que es consecuencia del hecho que las áreas de desarrollo de personas están asociadas a instituciones como el IPS y MINSEGPRES, y no en relación con las directrices de ChileAtiende.

Las debilidades de los componentes expuestos anteriormente, como los relativos a la oferta de servicios, espacios de atención, procesos y tecnología, han sido compensadas por el trabajo de los funcionarios que atienden, quienes han debido hacer uso de su discrecionalidad y creatividad para solucionar problemas, lo que ha traído aparejado un alto desgaste que se ha traducido, desde el año 2014, en una de las principales trabas para la continuidad de la iniciativa.

Por último, una gran debilidad del punto de vista del costo de la iniciativa es que no existe un análisis de cuánto de lo ejecutado por el IPS ha sido en el marco de ChileAtiende, debido a que no se generaron procedimientos de identificación en la asignación de los gastos. Puede decirse que ha existido eficiencia, por cuanto el nivel de productos generados al año 2015, por ejemplo, ha sido mayor que lo históricamente generado, utilizando una continuidad en los montos presupuestarios. Pero esto no pasa de ser una apreciación, en tanto no se disponga de una medición concreta.

De acuerdo a lo expuesto hasta aquí, podría analizarse que las principales fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado desde ChileAtiende, se reúnen en:

**a) Fortalezas**

- **Capacidad instalada**

Las redes y convenios, bases de datos, documentos y diversos otros instrumentos desarrollados por ChileAtiende para la implementación del proyecto, representan una capacidad instalada muy importante que puede seguir explotándose para mejorar la atención de ciudadanos por parte del Estado. Por ejemplo, su sistema de atención telefónica tiene un gran potencial de crecimiento y podría interconectar con los distintos servicios públicos.

Desde los canales de atención, mejorar la integración para aprovechar la fortaleza de los canales existentes estaría al servicio de lo que buscan los ciudadanos, avanzando hacia la omnicanalidad.

Por otra parte, los procesos son una de las fortalezas de ChileAtiende, por cuanto ha ayudado a modificar prácticas estancas en la burocracia, agiliza la gestión y pone al servicio del ciudadano todo lo que se hace. Así, la lógica de racionalización de procesos, en la línea de la Nueva Gestión Pública, mostró que es posible hacer las cosas de un modo diferente.

La pregunta de base ahora es: ¿cómo favorece esto, finalmente, al ciudadano? ¿Qué gana? o bien, ¿qué obtiene el Estado para poder redestinar este ahorro a otras cosas favorables para el ciudadano?

- **Conocimiento**

Los funcionarios del IPS y MINSEGPRES que participan del proyecto ChileAtiende hoy tienen un conocimiento único de los trámites del Estado y de las entidades que los proveen, el cual es fundamental para la evolución hacia sistemas digitales de atención u optimización de trámites. Probablemente, son los que están mejor posicionadas para trabajar en su modernización.

En este sentido, un factor de sostenibilidad está dado por hacer de ChileAtiende una iniciativa que pertenezca a los funcionarios, haciéndolos partícipes de su crecimiento.

- **Prestigio**

ChileAtiende cuenta con un operador, el IPS, que ha probado su capacidad para implementar una operación compleja con buenos resultados, logrando alta satisfacción de sus usuarios. Este *know how*, de acuerdo a lo visualizado, no está fácilmente disponible en otras unidades del Gobierno para gestionar un proyecto de estas características.

- **Demanda no cubierta**

De acuerdo a lo revisado, hoy se enfrenta una demanda ciudadana cada vez más exigente por calidad en la atención de los servicios que entrega el Estado. Si bien los servicios públicos en Chile y el propio aporte de ChileAtiende están respondiendo a este desafío, hay bastante evidencia que indica que todavía esta demanda no ha sido cubierta y será creciente en el futuro, por lo que es un escenario propicio para el despliegue de una acción de estas características.

Por ejemplo, el requerimiento de utilizar medios digitales integrados para efectuar trámites e interactuar con el Estado; la menor tolerancia a trámites lentos y costosos; las exigencias de coordinación en la provisión de los servicios públicos y la gestión de grandes bases datos, entre otros, siguen justificando la labor de ChileAtiende y presentan nuevas oportunidades para complementar su oferta de valor.

- **Eficiencia operacional**

Desde el punto de vista de los recursos, la eficiencia se ha obtenido a partir de una operación basada en la coordinación entre las instituciones. Este mecanismo ha permitido que, a partir del accionar de ChileAtiende, se reemplace el quehacer de atención de público de otros organismos del Estado, ahorrando el presupuesto de dichos organismos para su redestinación hacia otras prioridades.

Desde el mismo punto de vista del ahorro, para el Estado, la disminución agregada de la cantidad de transacciones por el canal presencial o por las sucursales, permite reducir la cantidad de m<sup>2</sup> en arriendo.

## **b) Debilidades**

- **Ambigüedad o inexistencia de definiciones de política y estrategia**

ChileAtiende ha sido sostenido por directrices insuficientes. Esta situación, que pudo haber funcionado en una primera etapa, la que favoreció una gestión rápida e innovadora, con el tiempo se convirtió en una debilidad importante.

Actualmente no está claro cuál es su misión, objetivos o metas, lo que no solo dificulta su evaluación, sino también su conducción y evolución. Por ejemplo, no es fácil evidenciar si ChileAtiende ha sido un proyecto exitoso o no. Si consideramos su declaración inicial de transformarse en el punto único de entrada al Estado, aún está muy lejos. En cambio, si consideramos sus definiciones informales de ser una red de atención complementaria, podríamos considerarlo exitoso. Lo mismo respecto de sus metas o prioridades. Si es atender a la población de menores recursos o zonas alejadas, cumple una muy buena labor y deberíamos fortalecer el canal presencial. Sin embargo, si el objetivo es más amplio, lograr una mejor atención para todo tipo de población, probablemente aún está a medio camino y requiere fortalecer su canal digital.

La fortaleza política de sus orígenes, la que se tradujo en grandes avances desde la acción y el despliegue y posicionamiento de la iniciativa, se visualiza difusamente hoy, generando una gran interrogante respecto del futuro de ChileAtiende, el que estará nuevamente sujeto a los cambios políticos venideros.

A su vez, la debilidad estratégica no alcanza solo a lo político. También implica la escasa identificación de la demanda específica hacia los diferentes servicios que ofrece ChileAtiende, dado que no hay estudios que consideren la oferta futura de

servicios, identificando su capacidad para dar respuesta respecto de las expectativas de los ciudadanos, fortaleciendo canales que permitan mejorar los tiempos de atención, la simplicidad en los trámites y sin tener restricciones horarias.

- **Insuficiente institucionalidad**

Las funciones, distribución de tareas y gobernanza del proyecto no han sido mayormente formalizadas. No hay una ley, decreto o norma relevante que las establezca. De hecho, si desapareciera el proyecto, legalmente no tendría mayor impacto. No hay una Gerencia General formal, labor que en la práctica es ejercida por un Comité de Coordinación, con un solo profesional a tiempo completo en el MINSEGPRES. Tampoco existe un contrato o convenio formal con el operador de ChileAtiende, el IPS. El presupuesto del proyecto se confunde con el presupuesto del IPS, quien no tendría mayores restricciones para redestinar sus recursos.

La debilidad institucional también pone en riesgo la sostenibilidad de la iniciativa, situación que se ha visto ratificada por el hecho de que el cambio de Gobierno del año 2014 no ha significado un avance en su desarrollo, quedando a la deriva y manteniéndose solo por el costo político de ser eliminado.

- **Insuficiente manejo de la marca**

Considerando que, en este tipo de servicios, la adhesión de los clientes es primordial, tanto el prestigio del IPS como el posicionamiento del nombre ChileAtiende no han sido utilizados como capital al servicio de dar a conocer la iniciativa y sus resultados.

Con esto, el Estado ha dejado pasar la posibilidad de mejorar la percepción de su gestión.

- **Competencia de otras instituciones**

Otras soluciones de atención que minimicen el uso de ChileAtiende. El servicio que entrega ChileAtiende es muy bien valorado por las entidades en convenio de

prestación de servicios, como FONASA, SERVIU o la JUNAEB, que utilizan extensamente esta red para proveer sus trámites. Sin embargo, este servicio no será necesariamente uno imprescindible. Por ejemplo, su principal trámite, el Bono Fonasa, está siendo migrado a medios digitales que no son los de ChileAtiende, con lo que los ciudadanos no seguirán reconociendo ChileAtiende como su canal de atención. Una situación similar ocurre con la nueva Ficha de Protección Social.

- **Pérdida de prioridades del operador**

Existe un riesgo asociado a que el IPS deba asumir otros desafíos que compitan con la prioridad y los recursos que otorga a ChileAtiende. La precaria institucionalidad de ChileAtiende deja abierta la posibilidad para que el IPS minimice su participación como operador, si es que asume otros desafíos o sus autoridades así lo definen. En estricto rigor, las funciones y giro del IPS no coinciden con las labores de ChileAtiende, y si bien hay un pronunciamiento de Contraloría que respaldó su acción como operador, puede que sea más difícil asumir funciones de plataforma digital como el Escritorio funcionario.

Una señal de tal amenaza en esta dirección es el cambio que la Dirección del IPS efectuó en el proyecto desde el año 2014: con la disminución de los trámites que proveían sus oficinas para terceras instituciones y eliminando los principales letreros de ChileAtiende, recuperando así la imagen institucional original.

- **Inmadurez digital**

Hoy en día existe una oportunidad para que el ciudadano sea atendido a través del canal digital, tal como lo demuestran las tendencias de crecimiento en los estudios realizados, dependiendo de su capacidad de acceso a la tecnología —ya sea por disponerla como parte habitual de sus actividades laborales o cotidianas o bien por tener conocimientos sobre cómo utilizarla—. Sin embargo, existe una baja digitalización de trámites y una escasa intencionalidad por avanzar en esta senda.

Esta definición pone a ChileAtiende al final de la fila en la utilización de tales canales, así como su correspondiente apoyo de un soporte telefónico y presencial para resolver consultas en su utilización, lo que se ha traducido en escasas mejoras en la satisfacción usuaria respecto de la ejecución de trámites del Estado.

Esto también ha atentado contra la eficiencia respecto de la atención de casos presenciales que son más complejos, como también atender a estratos sociales sin acceso tecnológico o con una débil alfabetización digital (aunque también hay que tener en cuenta que dicha alfabetización progresa a gran velocidad).

- **Bajo fortalecimiento ciudadano**

En la relación con la ciudadanía, el foco ha estado en la concepción del ciudadano como cliente, tratando de favorecer su acceso a los servicios, pero no en su participación.

Así, se ha establecido más una relación cliente–proveedor que Estado–ciudadano, cerca de la lógica de la nueva gerencia pública. De esta manera, los buenos resultados y la percepción positiva de las personas han sido consecuencia más de un «chorreo» hacia estas de los beneficios obvios de implementar una iniciativa con tales características, que de una estrategia directa que los considere.

Con esta lógica, ChileAtiende parece servir a «todos los ciudadanos» como categoría general, pero algo así más bien responde a la dispersión en la construcción de su oferta. Esto ha sido consecuencia de un escaso conocimiento de las capacidades de la ciudadanía y de sus características.

En la misma dirección, el diseño de los servicios no sale de la lógica institucional. En este sentido, el foco ciudadano lo define la propia institución. Es cierto que hay más presencia y más variedad de servicios, pero lo ha definido la directiva de ChileAtiende sin participación ciudadana, sin instancias de cocreación, como podría indicarse desde una mirada de innovación.

Surge así la necesidad de racionalizar la oferta desde esta mirada, agregando valor al Estado y al ciudadano. Justamente, los servicios públicos que no están en la oferta de ChileAtiende son aquellos que tienen un menor grado de satisfacción usuaria (CDC, 2013), siendo los atributos de «mala atención», «atención lenta», «mucha burocracia», «mucho tiempo de espera» y «no solucionan los problemas», aquellos que más condicionan la mala percepción. Y estos, justamente, son los atributos más valorados en ChileAtiende.

Por último, es necesario decir que el diseño no favorece el control social, el cual se manifiesta solo desde las redes sociales y, por lo tanto, está limitado a quienes hacen uso de estas. En este sentido, el hecho de que instituciones como el SERNAC, la CGR y el CDC sean parte de la red ChileAtiende, favorecen el ejercicio ciudadano y sus derechos, pero desde la lógica de la reclamación, no desde el diseño de servicios, lo que termina por situarlos más como clientes que como ciudadanos. Podría decirse, entonces, que ChileAtiende no cambia los mecanismos habituales de participación, control y derechos.

Esta es su gran debilidad del punto de vista ciudadano.

## **II. CARACTERÍSTICAS DE LOS CIUDADANOS, TANTO DE AQUELLOS QUE ACCEDEN A LOS SERVICIOS DEL ESTADO A TRAVÉS DE CHILEATIENDE COMO DE SUS POTENCIALES USUARIOS, IDENTIFICANDO SUS CAPACIDADES Y PERFILES**

En este capítulo se exponen los hallazgos vinculados al objetivo específico n° 3 de esta investigación, el que pretendió «estudiar las características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende, como de sus potenciales usuarios, identificando sus capacidades y perfiles».

### **1. Enfoque cuantitativo: estudio de la demanda real y potencial de ChileAtiende, y de la necesidad de oficinas presenciales según *ranking* de priorización comunal**

#### **a) Estudio de las características, capacidades y segmentación de la demanda real**

En este capítulo se aborda la caracterización y segmentación de la demanda real del IPS/Chile Atiende en los tres ámbitos expuestos en la metodología.

En primer lugar, se describen los diversos clústeres o segmentos identificados en la demanda real. En segundo término, se describe a estos grupos en cuanto al acceso que tienen a las sucursales de ChileAtiende, al trámite gestionado en estas y a su resultado, así como en cuanto a la experiencia de atención en el trato, la satisfacción y lealtad generada. En tercer lugar, se expone el conocimiento y uso de otros canales de atención de ChileAtiende.

#### **i. La segmentación de la demanda real**

Los cinco clúster o segmentos identificados en la muestra lograron clasificar 98% de los casos, lo que podría considerarse una tasa de logro alta para un estudio de segmentación.

Para su identificación y bautizo (o nombramiento según características identificatorias) se procedió a comparar las distribuciones de 20 variables demográficas, socioeconómicas y de interacción con otros en el hogar entre los cinco grupos, independiente de si fueron variables originadoras de la segmentación. Esta comparación permitió identificar a cada clúster en función del tipo de usuario que representa en el universo.

**Cuadro n° 36: Comparación de clústeres en variables demográficas**

<b>Variable</b>	<b>Categorías</b>	<b>Total</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>	<b>C4</b>	<b>C5</b>
<b>Sexo</b>	% Mujeres	62	<b>78</b>	70	59	40	<b>83</b>
	% Hombres	38	22	30	41	60	17
<b>Edad</b>	% 15 a 20 años	1	0	0	2	0	10
	% 21 a 40 años	35	0	11	<b>88</b>	3	<b>76</b>
	% 41 a 60 años	36	30	<b>40</b>	9	<b>72</b>	15
	% 61 y más	28	<b>70</b>	<b>49</b>	0	25	0
	Media de edad	48 años	<b>64 años</b>	58 años	32 años	54 años	<b>29 años</b>
<b>Población mayor de 65 años</b>	% 66 años y más	16	<b>42</b>	<b>30</b>	0	11	0
<b>Estado civil</b>	Casado(a)	48	61	56	27	65	30
	Soltero(a)	37	9	22	<b>73</b>	11	69
	Divorciado(a)	8	13	8	0	17	1
	Viudo(a)	7	16	14	0	6	0
	Otro	0	2	1	0	1	0
<b>Hijos</b>	Sí	85	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>76</b>	<b>94</b>	57
	No	15	8	10	24	6	43
<b>Edad hijos</b>	Promedio de edad	30 años	33 años	34 años	<b>8 años</b>	27 años	<b>8 años</b>
<b>Nietos</b>	Sí	38	<b>77</b>	59	3	49	2
	No	62	23	41	<b>97</b>	51	<b>98</b>
<b>Nacionalidad</b>	Chilena	97	100	99	93	97	99
	Extranjera	3	0	1	7	3	1
<b>Etnia</b>	Pertenece a etnia	8	8	7	11	5	7
	No pertenece	90	87	90	87	93	91
<b>Discapacidad</b>	Sí	14	27	21	4	14	3
	No	86	73	79	96	86	97
<b>Necesidad de ayuda en act. diarias</b>	Sí	4	8	5	1	3	0
	No	96	92	95	99	97	100
<b>Zona de residencia</b>	% Urbana	90	84	91	93	90	93
	% Rural	9	16	9	7	10	7

(\*) No se muestran en el cuadro los respuesta No sabe o No responde, porcentaje que completa el 100% de la suma de respuestas.

A partir de las variables demográficas, se observa que las dos variables que mayor aporte realizan en la diferenciación de los segmentos son el sexo y la edad. Estas variables se expresan en el tramo etario, estableciendo grupos femeninos y grupos mixtos, así como personas en ciclos de vida diversos.

En relación con el sexo, los segmentos 1 y 5 corresponden a grupos eminentemente de mujeres. Mientras que los clúster 2, 3 y 4 son mixtos.

Respecto de la edad, el clúster 1 corresponde en su mayoría a personas adultas mayores con la concentración más grande de personas sobre los 65 años, pero también contiene 30% de personas entre 41 y 60 años, por lo que se considerará como grupo a partir de ese límite. El clúster 2 reunió a personas de 40 años y más, siendo el segundo grupo que integra a los mayores de 65 años. Los clústeres 3 y 5 corresponden a personas de 20 a 40 años. El clúster 4 a personas de 40 a 60 años. Otros elementos diferenciadores entre los clústeres son los siguientes:

**Cuadro n° 37: Características de los usuarios que componen la demanda real, por clúster**

<b>Clúster 1</b>	Grupo en su mayoría de mujeres casadas, con hijos mayores que promedian 33 años de edad y con nietos. Incluye presencia de personas con discapacidad.
<b>Clúster 2</b>	Grupo en su mayoría de hombres y mujeres casados, con hijos mayores que promedian 34 años de edad, pero no necesariamente con nietos. Incluye presencia de personas con discapacidad .
<b>Clúster 3</b>	Grupo en su mayoría de solteros y solteras, con hijos pequeños que promedian 8 años de edad. No tienen nietos.
<b>Clúster 4</b>	Grupo en su mayoría de personas casadas, con hijos que promedian 27 años de edad.
<b>Clúster 5</b>	Grupo mayoritariamente de mujeres solteras, aunque 30% también se encuentran casadas; solo 57% tiene hijos, los que promedian los 8 años de edad. No tienen nietos.

**Cuadro n° 38: Comparación de clústeres en variables socioeconómicas (\*)**

<b>Variable</b>	<b>Categorías</b>	<b>Total</b>	<b>C1</b>	<b>C2</b>	<b>C3</b>	<b>C4</b>	<b>C5</b>
GSE	% C1 – C2	17	8	9	24	24	21
	% C3	29	7	13	<b>39</b>	<b>44</b>	<b>32</b>
	% D	36	<b>44</b>	<b>51</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>40</b>
	% E	13	<b>40</b>	<b>25</b>	3	1	3
Nivel de enseñanza	% Básica	23	<b>65</b>	<b>38</b>	5	13	3
	% Secundaria	52	<b>32</b>	<b>47</b>	<b>58</b>	<b>59</b>	<b>57</b>
	% Superior	25	3	15	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>40</b>
Actividad principal	% Trabaja	60	17	23	<b>92</b>	<b>100</b>	15
	% Pensionado	16	<b>45</b>	<b>39</b>	0	0	1
	% Labores del hogar	16	<b>33</b>	<b>28</b>	4	0	<b>39</b>
	% Estudiante	16	0	0	3	0	<b>35</b>

	% Otros	4	5	9	1	0	10
Pensionados	% Pensionados	16	45	39	1	0	0
	% Trabaja pero es pensionado	5	6	4	0	0	0
	% Total pensionados	21	<b>51</b>	<b>39</b>	1	0	0
Institución de pensión	% IPS, ex INP	65	73	62	-	-	-
	% AFP	19	14	21	-	-	-
	% Cía. de seguros	11	3	14	-	-	-
	% DIPRECA	2	2	1	-	-	-
	% Otros	1	0	1	-	-	-
Actividad previa	% Trabajador(a) asalariado(a)	67	0	<b>76</b>	<b>88</b>	<b>69</b>	0
	% Trabajador(a) cuenta propia	16	<b>42</b>	9	7	<b>22</b>	<b>37</b>
	% Servicio doméstico	6	0	15	3	2	1
	% Empleador(a), patrón(a)	3	3	0	2	7	6
	% Nunca ha trabajado	8	<b>55</b>	0	0	1	<b>55</b>

(\*) No se muestran en el cuadro las respuestas «No sabe o No responde», porcentaje que completa 100% de la suma de respuestas.

En función de las variables de orden socioeconómico, los clúster tienden a diferenciarse claramente:

**Cuadro N° 39: Características socioeconómicas de los usuarios ue componen la demanda real, por clúster**

<b>Clúster 1</b>	Mujeres de los grupos socioeconómicos D y E, con bajos niveles de enseñanza, actualmente pensionadas o desarrollando labores del hogar, que no tuvieron experiencia laboral asalariada, que nunca trabajaron o fueron trabajadoras por cuenta propia.
<b>Clúster 2</b>	Mujeres y hombres de los grupos socioeconómicos D y E, con bajos niveles de enseñanza, actualmente pensionadas o desarrollando labores del hogar y que principalmente en su historia de vida tuvieron experiencia laboral asalariada.
<b>Clúster 3</b> <b>Clúster 4</b>	Hombres y mujeres C3 y D, trabajadores asalariados, que cuentan con estudios secundarios principalmente; además, un promedio de 32% de los casos accedieron a estudios superiores.
<b>Clúster 5</b>	Mujeres C3 y D, que actualmente son estudiantes o dueñas de casa, que no tienen experiencia laboral o que han trabajado por cuenta propia y tienen un nivel de enseñanza equivalente a secundaria o superior.

**Cuadro n° 40: Comparación de clústeres en variables interaccionales en el hogar (\*)**

Variable	Categorías	Total	C1	C2	C3	C4	C5
Jefatura de hogar	% Jefe de hogar	62	56	63	57	<b>85</b>	17
	% Otro	38	44	37	43	15	<b>83</b>
Personas en el hogar	% Vive solo	10	16	15	6	8	6
	% 1 persona	20	25	26	16	21	5
	% 2 personas	26	20	28	26	24	32
	3 personas	12	11	7	15	13	22

	4 personas o más	21	21	13	25	23	35
Relación con personas en el hogar	Hijo(a)	72	62	70	77	77	60
	Esposo(a), pareja	60	66	61	53	70	<b>46</b>
	Padres	19	8	11	28	11	<b>47</b>
	Nieto(as)	12	33	15	3	14	2
	Hermano(a)	10	7	4	17	4	<b>31</b>
	Otros	17	22	13	22	12	26
A cargo a menores	Sí	26	21	20	<b>36</b>	16	<b>43</b>
	No	74	79	80	64	84	57
A cargo a adultos mayores	Sí	23	<b>46</b>	<b>33</b>	8	23	14
	No	77	54	67	92	77	86

(\*) No se muestran en el cuadro las respuesta «No sabe o No responde», porcentaje que completa 100% de la suma de respuestas.

Las variables de orden interaccional en el hogar no corresponden a elementos diferenciadores de los segmentos, ya que las categorías modales tienden a ser similares entre los diversos clúster en la mayoría de los casos, mientras que para otros la varianza de respuestas es importante, sin permitir establecer un perfil claro a delimitar. Sin embargo, la jefatura de hogar opera como diferenciador para el clúster 4 —el que se define como jefes de hogar— y para el clúster 5 —que corresponde a mujeres que no son jefas de hogar—.

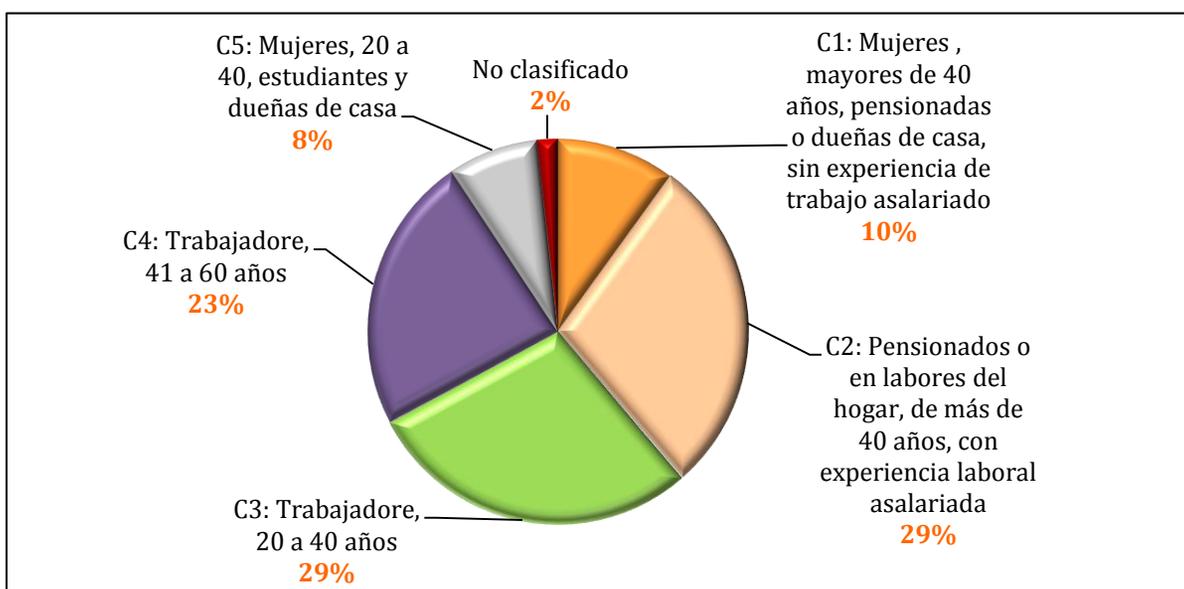
A partir de la comparación de los clústeres y de la distinción de sus perfiles, fue posible «bautizar» a los segmentos en función de sus características. Sin embargo, es importante precisar que las variables que primaron para la asignación de nombres fueron las identificadas con mayor poder discriminante (ver Cuadro 13). Los nombres asignados fueron los siguientes:

**Cuadro n° 41: Asignación de nombres para los usuarios ue componen la demanda real, por clúster**

<b>Clúster 1</b>	Mujeres, de más de 40 años de edad, pensionadas o dueñas de casa, sin experiencia en el trabajo asalariado.
<b>Clúster 2</b>	Pensionados y pensionadas de más de 40 años de edad y con experiencia laboral asalariada.
<b>Clúster 3</b>	Trabajadores y trabajadoras de 20 a 40 años de edad.
<b>Clúster 4</b>	Trabajadores y trabajadoras, jefes de hogar, de 41 a 60 años de edad.
<b>Clúster 5</b>	Mujeres de 20 a 40 años de edad, estudiantes o dueñas de casa.

Los cinco clústeres o segmentos de usuarios identificados en el universo de la demanda real tienen un peso relativo distinto. Los dos clústeres de mayor peso corresponden a los pensionados o personas que desarrollan labores de hogar, mayores de 40 años de edad, que han tenido experiencia laboral asalariada, y a los trabajadores de 20 a 40 años, ambos grupos con participación de 29%. Un tercer grupo con un peso importante son los trabajadores de 41 a 60 años de edad, con 23% de participación. Con menor peso relativo en el universo, se identifican a las mujeres mayores de 60 años de edad, pensionadas o dueñas de casa, que en su historia de vida no registran experiencia de trabajo asalariado (10%), y las mujeres de 20 a 40 años de edad, estudiantes o dueñas de casa (8%).

**Gráfico n° 1: Peso relativo de los clústeres en el universo de la demanda real**



Desde otra perspectiva, al cruzar los clústeres creados con las regiones, se constata que estos se distribuyen en forma homogénea, no estableciéndose asociaciones entre regiones de un perfil específico y una región en particular, excepto por dos casos. En la Región de Magallanes, 16% de la muestra no pudo ser clasificada en ningún segmento; es decir, 9 de los 60 casos consultados no pudieron ser clasificados por presentar mayor varianza que el promedio en sus características y no clasificar en ningún clúster. Mientras que en la Región de Aysén no hubo casos que clasificaran en el clúster 5.

**Cuadro n° 42: Comparación de clúster según región**

	TOT AL	Región														
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	XIV	XV
<b>Base</b>	<b>1.760</b>	<b>60</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>90</b>	<b>120</b>	<b>110</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>110</b>	<b>100</b>	<b>80</b>	<b>60</b>	<b>470</b>	<b>60</b>	<b>60</b>
C1	10%	7%	4%	11%	5%	18%	2%	11%	16%	17%	8%	9%	10%	7%	7%	14%
C2	29%	19%	18%	29%	39%	27%	35%	24%	24%	36%	22%	30%	27%	31%	31%	23%
C3	29%	42%	43%	31%	37%	24%	31%	31%	25%	22%	33%	35%	21%	26%	34%	29%
C4	23%	23%	24%	25%	15%	18%	29%	22%	22%	22%	25%	21%	16%	28%	22%	19%
C5	8%	3%	8%	2%	2%	10%	3%	10%	13%	3%	11%	0%	10%	7%	5%	15%
NC	2%	6%	2%	1%	1%	4%	1%	3%	0%	1%	1%	6%	16%	1%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Por otra parte, tampoco se observan diferencias estadísticamente significativas en las variables de orden descriptivo a nivel de regiones, tales como sexo, edad, estado civil, tenencia de hijos/nietos, pertenencia a etnias, grupo socioeconómico, nivel de enseñanza, actividad principal o jefatura del hogar.

Sí se hallaron diferencias entre regiones en dos variables: en la presencia de inmigrantes y en el porcentaje que declara discapacidad. En cuanto a la migración, las tres regiones donde se declara mayor nacionalidad extranjera corresponden a la Región de Tarapacá, la de Antofagasta y la de Arica y Parinacota.

**Cuadro n° 43: Nacionalidad del respondiente según la región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bíobío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Chilena	97%	79%	81%	98%	100%	100%	100%	100%	99%	99%	100%	99%	99%	94%	100%	88%
Extranjera	3%	21%	19%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	6%	0%	12%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

En relación con la discapacidad, las regiones de Aysén, Magallanes y la Región Metropolitana destacan por tener mayor presencia de discapacitados entre la población usuaria de las sucursales ChileAtiende.

**Cuadro n° 44: Discapacidad del respondiente según región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Biobío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Sí	14%	6%	2%	16%	3%	8%	3%	10%	11%	7%	6%	26%	29%	26%	15%	10%
No	86%	94%	98%	84%	97%	92%	97%	90%	89%	93%	94%	74%	71%	74%	85%	90%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

## ii. El acceso a las sucursales ChileAtiende

Establecidos los clústeres, se procedió a compararlos en cuanto a la experiencia como usuarios de las sucursales ChileAtiende.

La primera dimensión de la experiencia tratada en el estudio correspondió al acceso a las sucursales ChileAtiende. En esta dimensión, la pregunta de investigación rectora del análisis correspondió a la identificación de diferencias relevantes en el acceso al canal de atención presencial entre los cinco segmentos identificados.

Para poder visualizar la información completa, se presenta a continuación un cuadro resumen de los indicadores descriptivos respecto del acceso:

**Cuadro n° 45: Comparación de clúster en variables de acceso a la sucursal (\*)**

Variable	Categorías	Total	C1	C2	C3	C4	C5
Dificultades para acceder a la sucursal	% Sí	3	3	4	2	3	3
	% No	97	97	96	98	97	97
Traslado desde otra comuna	% Sí	33	35	39	28	34	27
	% No	67	65	61	72	66	73
Tiempo de traslado a sucursal	Media en minutos	24,6	28,2	27,4	21,1	23,7	24,8
Medio de traslado	% Micro, liebre o bus	38	48	45	31	35	35
	% Caminando	26	18	24	31	27	24
	% Colectivo, taxi	17	18	17	16	16	17
	% Auto	14	15	10	11	11	17
	% Metro	6	3	5	10	10	9
	% Bicicleta	2	0	0	3	3	1
Compañía en la visita a la sucursal	% Sí	19	27	20	19	12	22
	% No	81	73	80	81	88	78

Necesidad de ayuda para llegar a sucursal	% Sí	2	3	2	1	1	1
	% No	98	97	98	99	99	99

(\*) No se muestran en el cuadro las respuesta «No sabe o No responde», porcentaje que completa 100% de la suma de respuestas.

La forma de acceso es similar entre los cinco segmentos de la demanda real, excepto en el traslado desde otra comuna y la concurrencia con compañía a la sucursal.

Solo 3% de los consultados declara haber tenido alguna dificultad para acceder a la sucursal ChileAtiende que visitó, distribuyéndose esta cifra en forma homogénea entre los clústeres. En un total de 64 personas que indicaron haber tenido algún tipo de dificultad, las principales dificultades fueron la poca movilización y el horario de atención que no acomoda al usuario.

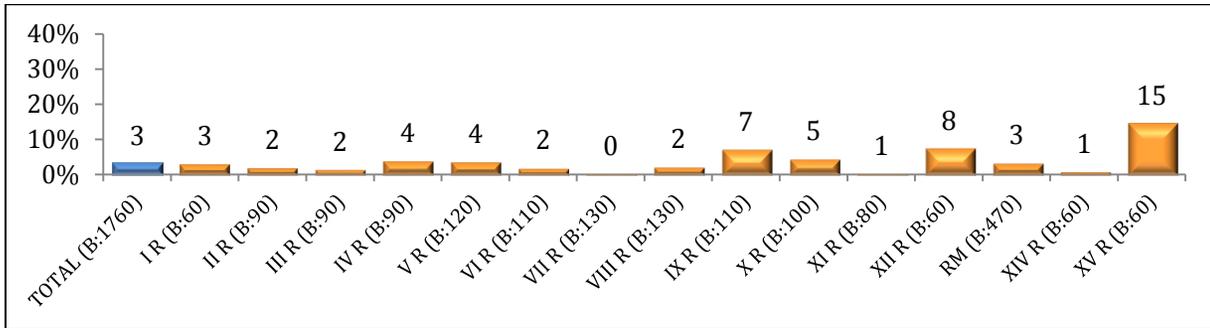
**Cuadro n° 46: Dificultades de acceso a la sucursal**

<b>Dificulta de acceso (B:64)</b>	
Poca movilización, pocas micros	20%
Horario de atención no le acomoda	15%
Alto costo de la movilización	12%
Necesita ir en compañía de otra persona para que ayude y no tiene con quien	8%
No le dan permiso en el trabajo	7%
No tiene con quien dejar a los hijos, nietos o menores a su cargo	7%
Problemas físicos, le cuesta caminar, invalidez	6%
No tiene con quien dejar a otras personas adultas a su cargo	2%
Días de atención no le acomodan	2%
Otro	27%

Las dificultades de acceso no presentan diferencias estadísticamente significativas a nivel de las regiones, no obstante, resulta relevante resaltar que 15% de los usuarios de la Región de Arica y Parinacota indican haber tenido dificultades para acceder.

## Gráfico n° 2: Dificultades de acceso según Región

% Sí, tuvo dificultades para acceder a la sucursal



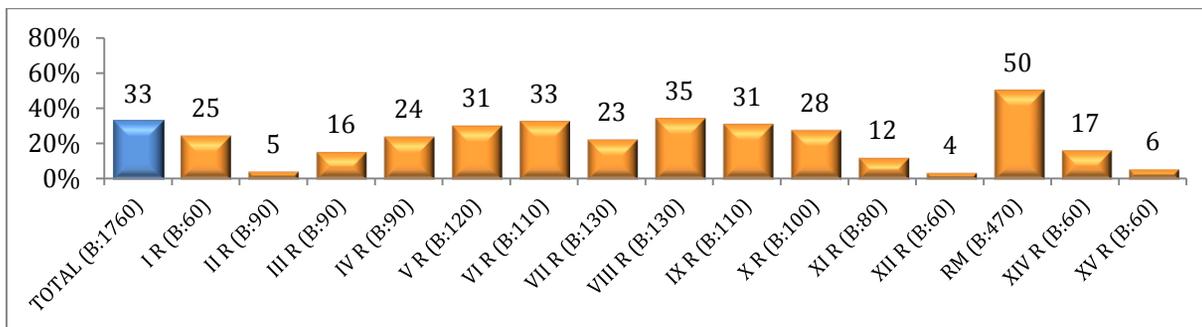
De los respondientes a la encuesta, 33% indica que se trasladó desde otra comuna. Y quienes declaran con mayor frecuencia el traslado desde otras comunas son los clústeres 1, 2 y 4; es decir, las mujeres, mayores de 40 años de edad, pensionadas o dueñas de casa, sin experiencia en trabajo salariado; los pensionados, de más de 40 años, con experiencia laboral asalariada y los trabajadores, jefes de hogar, de 41 a 60 años. En los otros dos clústeres, 3 y 5, también hay traslados desde otras comunas, pero es menor que el observado en los otros tres grupos. Se debe destacar, asimismo, que el tiempo promedio de traslado hacia la sucursal es similar entre los grupos siendo a nivel general de 24,6 minutos.

Cuando se compara el tiempo de traslado entre quienes provienen de otras comunas y los que no se han trasladado, se constata una diferencia importante de casi 25 minutos: los que provienen de otras comunas, en promedio, se demoran en llegar a la sucursal 41,2 minutos, mientras que los asistentes a la sucursal ubicada en su comuna presentan un tiempo promedio de traslado de 16,4 minutos.

Según las regiones, aquella con mayor porcentaje de usuarios que se trasladan entre comunas corresponde a la Región Metropolitana, con 50%. Las regiones con menor traslado declarado son la Región de Magallanes, la Región de Antofagasta y la Región de Arica y Parinacota. Considerando los tiempos de traslado en estas tres regiones, se mantienen en el promedio nacional de 24,6 minutos. Por su parte, la Región de Tarapacá — donde 25% declara haberse trasladado desde otra comuna— presenta un tiempo de traslado promedio de 41,3 minutos, dado que 13% de los consultados declara un tiempo de traslado de 180 minutos.

**Gráfico n° 3: Traslado desde otra comuna a la sucursal según región**

% Sí, se trasladó desde otra comuna



Los medios de traslado hacia las sucursales son similares entre los distintos clústeres. Los medios más frecuentes son la micro, la liebre y bus, con 38% de la menciones; el segundo medio es caminar, con 26%. Los colectivos o taxis son usados por 17% de los consultados, y el auto por 14%.

Entre las regiones se configuran perfiles distintos en función del medio de traslado, aunque no alcanzan a marcar necesariamente diferencias significativas. Las regiones donde menos se usa la micro, la liebre o el bus corresponden a la Región de Atacama, la Región de Coquimbo, la Región de Aysén y la Región de Magallanes. En estas cuatro regiones, es más frecuente el caminar a la sucursal, el uso de colectivos y taxis o el traslado en auto. Las regiones más intensivas en el uso de micros, liebres o buses corresponden a la Región del Biobío, la Región Metropolitana, la Región del Maule y la Región de Antofagasta.

**Cuadro n° 47: Medios de traslado a la sucursal según región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Biobío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Micro, liebre o bus	37%	33%	38%	9%	17%	37%	27%	45%	49%	38%	36%	11%	13%	44%	25%	27%
Caminó	25%	34%	35%	38%	22%	32%	26%	27%	27%	25%	28%	42%	8%	20%	39%	8%
Colectivo o taxi	17%	27%	15%	33%	41%	19%	22%	11%	9%	17%	25%	30%	50%	9%	15%	36%
Auto	13%	6%	12%	18%	20%	9%	20%	10%	13%	19%	11%	17%	29%	12%	18%	26%
Metro	6%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	0%	0%
Bicicleta	2%	0%	0%	2%	0%	1%	5%	7%	2%	1%	0%	0%	0%	0%	3%	3%

De los consultados, 19% indica haber asistido a la sucursal en compañía de otras personas el día en que fue encuestado. Esta cifra es similar entre cuatro de los cinco clústeres,

excepto por el clúster 4, grupo en el que la cifra disminuye a 12%, indicando menor asistencia en compañía. Entre quienes asisten acompañados, las dos compañías más frecuentes son los hijos e hijas y la pareja. Debido al tamaño de las bases que se presentan a nivel de los clústeres correspondiendo solo a quienes asisten acompañados, no se observan diferencias significativas en el tipo de compañía según segmento. Es posible observar a modo de tendencia que las mujeres mayores de 40 años del clúster 1 tienden a concurrir más en pareja que los otros grupos.

**Cuadro n° 48: Relación con el acompañante a la sucursal según clúster**

	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	402	41	113	142	50	56
Hijo(a)	33%	19%	35%	38%	38%	27%
Esposo(a), pareja	32%	48%	29%	31%	34%	21%
Mamá, papá	9%	2%	13%	13%	0%	6%
Amigo, conocido	7%	10%	2%	8%	5%	20%
Hermano(a)	5%	8%	4%	5%	4%	2%
Nieto(a)	3%	7%	4%	0%	7%	0%
Otros	11%	6%	13%	5%	12%	24%

Se observa una diferencia significativa con respecto de la edad de los acompañantes; en general, los acompañantes son personas adultas. En el caso del clúster 1 el acompañante más frecuente corresponde a personas de la tercera edad que en su mayoría son la pareja. Mientras que en el clúster 3, cuando concurren acompañados a la sucursal, su acompañante corresponde con mayor frecuencia a un menor de edad.

**Cuadro n° 49: Edad del acompañante a la sucursal según clúster**

	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	402	41	113	142	50	56
14 o menos	25%	12%	19%	39%	23%	25%
15 a 20	10%	3%	12%	10%	9%	15%
21 a 59	41%	35%	37%	46%	37%	54%
60 y más	24%	50%	32%	5%	31%	6%
Edad promedio	35 años	51 años	40 años	23 años	38 años	25 años

El principal motivo para asistir acompañado a la sucursal corresponde al simple hecho de asistir en compañía. También existen otros motivos relevantes como hacer el trámite en forma conjunta; la necesidad de la presencia del acompañante para el trámite; los problemas de salud o discapacidad y el no tener con quién dejar a la persona y estar obligado a llevarla a la sucursal. Si bien el asistir acompañado a la sucursal es la mención más frecuente para todos los grupos, se constata que la compañía por problemas de salud o discapacidad se asocian a los clúster con presencia de las personas mayores.

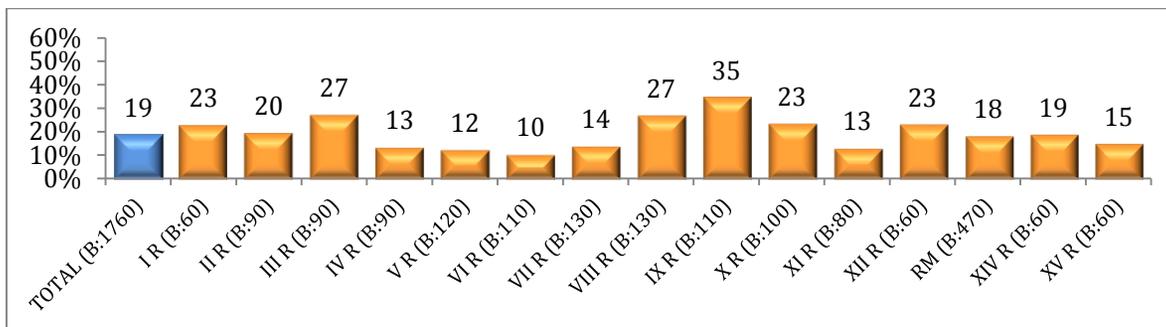
**Cuadro n° 50: Motivos para concurrir en compañía a la sucursal según clúster**

	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	402	41	113	142	50	56
Solo por compañía	31%	28%	34%	35%	22%	35%
Están haciendo trámites u otros juntos	14%	9%	10%	15%	24%	21%
Lo necesitaba para el trámite	14%	18%	13%	11%	23%	7%
Por problemas de salud, discapacidad, necesita ayuda	11%	13%	16%	5%	6%	2%
No tenía con quién dejarlo(a)	11%	0%	11%	18%	6%	9%
Tienen hora médica	5%	12%	5%	3%	0%	7%
Van a hacer el mismo trámite	5%	5%	1%	7%	2%	13%
Otros	11%	15%	10%	6%	17%	6%

En el caso de las regiones, si bien parecería haber dispersión en la variable, finalmente no es posible establecer diferencias significativas en el porcentaje que asiste acompañado a la sucursal. Es importante relevar que la cifra más alta observada fue la de la Región de la Araucanía, con 35% de usuarios y usuarias que declaran asistir en compañía.

### Gráfico n° 4: Dificultades de acceso según Región

% Sí, acudió acompañado/a según región



Finalmente, los usuarios o usuarias que necesitan ayuda para acudir a la sucursal alcanzan 2% del total; esta cifra es similar entre los cinco clústeres y entre las regiones. El tipo de ayuda mencionado entre los 50 casos que indicaron haberla requerido, corresponde principalmente a traslado, orientación, dinero y alojamiento.

### Cuadro n° 51: Motivos para concurrir en compañía a la sucursal según clúster

Tipo de ayuda necesitada (B:50)	
Desplazamiento (que alguien viniera a dejar a la persona)	46%
Orientación	20%
Dinero	19%
Alojamiento	15%
Permiso y/o reemplazo en sus tareas laborales	7%
Compañía	7%
Reemplazo en sus tareas domésticas	4%
Otros	8%

Una pregunta relacionada con el acceso fueron los motivos de elección para asistir a la sucursal donde fueron encuestados los usuarios del canal presencial. Las principales respuestas se refirieron a la cercanía (49%) y lo rápido o expedito que es la llegada a la sucursal (29%); ambas respuestas se distribuyeron en forma similar entre los clúster. La búsqueda de la mejor atención resultó el segundo motivo de elección entre los pensionados, de más de 40 años de edad, con experiencia laboral asalariada (clúster 2). La facilidad para llegar hasta la sucursal fue la respuesta más mencionada entre los trabajadores y

trabajadoras, jefes de hogar, de 41 a 60 años (clúster 4) y entre las mujeres de 20 a 40 años de edad, estudiantes o dueñas de casa (clúster 5).

**Cuadro n° 52: Motivos de elección de la sucursal según clúster**

	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	1715	148	449	578	364	176
Me queda más cerca	49%	40%	50%	50%	49%	50%
Es más rápido o expedito	29%	31%	25%	31%	33%	27%
Tienen mejor atención	18%	15%	25%	14%	15%	15%
Porque es más fácil llegar	15%	13%	10%	13%	21%	23%
Siempre vengo y la conozco desde antes	11%	12%	13%	8%	12%	9%
Puedo hacer más de un trámite a la vez	5%	2%	4%	8%	5%	4%
Aproveché un viaje para hacer varias cosas	5%	13%	3%	5%	7%	2%
Solo acá se puede realizar el trámite	4%	4%	5%	3%	4%	4%
Es la única que hay	3%	1%	4%	3%	3%	0%
Lo derivaron a este lugar	2%	3%	2%	3%	2%	1%
Otros	4%	2%	4%	4%	4%	5%

### iii. El trámite gestionado en las sucursales ChileAtiende

La segunda dimensión de análisis en cuanto a la experiencia del usuario de una sucursal ChileAtiende fue «el trámite y su gestión en la sucursal». Para tal efecto, se hicieron cuatro preguntas de orden descriptivo respecto del trámite más otras relacionadas sobre las motivaciones y sugerencias asociadas a la temática (cuadro 23).

**Cuadro n° 53: Comparación de clúster en variables de relacionada con el trámite en la sucursal**

Variable	Categorías	Total	C1	C2	C3	C4	C5
Tipo de trámite	% Trámite general	39	21	32	<b>53</b>	43	31
	% Pensión	15	<b>38</b>	24	3	14	3
	% FONASA	13	16	10	17	12	12
	% Bonos	13	13	15	11	15	11
	% TNE	5	0	2	6	1	<b>34</b>
	% Información	3	2	3	3	4	3
	% Otros	14	12	18	12	15	11
Destinatario	% Propio usuario	79	79	78	<b>86</b>	74	75
	% Otra persona	21	21	22	14	26	25
Resultado del trámite	% Resuelto completamente	75	74	70	<b>83</b>	69	<b>89</b>
	% Resuelto parcialmente	16	<b>17</b>	<b>21</b>	9	<b>22</b>	6
	% Derivado	5	6	3	5	6	3
	% No resuelto	4	3	6	3	3	2
Medio de información	% Recomendación de otro	41	38	42	41	40	40
	% Recomendación IPS	17	<b>25</b>	<b>21</b>	13	15	10
	% TV	7	5	6	7	9	8
	% Web Chile Atiende	7	0	2	12	7	<b>20</b>
	% Folletos, carteles	6	6	5	7	6	6
	% Lo conocía, sabía	4	4	4	2	7	1
	% Caja de Compensación	3	6	4	2	3	3
	% Empresa	2	0	0	4	4	0
	% FONASA	2	1	1	3	2	1
	% Municipalidad	2	0	2	2	1	3
	% Siempre viene a este lugar	2	2	2	0	2	4
	% Otros	12	16	14	12	9	7

El tipo de trámite fue en base a la agrupación de menciones espontáneas y múltiples de las personas encuestadas, las que fueron ordenadas de la siguiente forma:

**Cuadro n° 54: Resumen de tipos de trámites consultados, según categorización de trámites**

Trámites en general		Pensión		Bonos	
Total	39%	Total	15%	Total	13%
Solicitar certificados	11%	Pensión, consulta o renovación	5%	Bono marzo	4%
Trámite de carga familiar	11%	Trámite para la jubilación	2%	Bono mujer trabajadora	2%
Cotizaciones	5%	Poder para conseguir cobrar pensión	2%	Bonos s/e	2%
Asignación familiar	4%	Cobro de pensión	1%	Bono por Hijo	2%
Por deuda	2%	Pensión de invalidez	1%	Bono Bodas de Oro	1%
Retirar documento o formulario	2%	Pensión Solidaria	1%	Bono de Escolaridad	1%
Sacar colilla de pago	1%	Aumento de pensión	1%	Cobrar bonos	1%
Poder	1%	Otros relacionados con pensión	2%	Otros (bonos)	1%
Otros Trámites	3%				

FONASA		TNE		Información	
<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>Total</b>	<b>3%</b>
Comprar bonos FONASA	10%	Pase escolar	4%	Información	2%
Licencia médica	2%	Tarjeta TNE	1%	Consultar beneficios	1%
Programa médico	1%	Renovación de tarjeta	0,1%	Cálculos de intereses	1%
Incorporarse a FONASA	0,4%				
Pre o postnatal	0,1%				

Otros	
<b>Total</b>	<b>3%</b>
Ficha CAS	2%
Carnet de Identidad	1%
Pago de imposiciones	1%
Cuotas mortuorias	1%
Pagos	1%
Subsidio	1%
Saldo insoluto	1%
Otros	7%

El tipo de trámite es una variable que se asocia a las características de cada clúster:

**Cuadro n° 55: Tipos de trámites solicitados por los usuarios que componen la demanda real, por clúster**

<b>Clúster 1</b>	Mujeres, 40 años y más, pensionadas o dueñas de casa, sin experiencia en trabajo asalariado, el trámite principal o representativo del segmento se relaciona con la pensión. Un segundo tipo de trámite frecuente para el segmento corresponde a los trámites en general.
<b>Clúster 2</b>	Pensionados de más de 40 años, con experiencia laboral asalariada, los trámites que realizan en las sucursales IPS también se relacionan con la pensión y con trámites en general, pero en este caso ambos tipos de gestiones son representativas del grupo y no existe ningún trámite preferente. Entre los trámites generales que realizan, el más frecuente está relacionado con cargas familiares (10%).
<b>Clúster 3</b>	Trabajadores y trabajadoras de 20 a 40 años, van a realizar trámites generales a la sucursal ChileAtiende, siendo los más frecuentes el solicitar certificados (18%), el trámite de carga familiar (12%), cotizaciones (9%) y asignaciones familiares (6%).
<b>Clúster 4</b>	Trabajadores y trabajadoras, jefes de hogar, de 41 a 60 años, tienen una mayor dispersión en las gestiones que realizan en las sucursales ChileAtiende, realizando trámites generales (solicitar certificados y trámite de carga familiar), pero también gestionando bonos, pensiones y trámites relacionados con FONASA.
<b>Clúster 5</b>	Mujeres de 20 a 40 años, estudiantes o dueñas de casa, acuden a la sucursal principalmente por la Tarjeta TNE y para la gestión de trámites en cuanto a la solicitud de certificados y la tramitación de asignaciones familiares.

En el caso de las regiones, los trámites presentan la siguiente distribución:

**Cuadro n° 56: Trámites realizados en la sucursal según la región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Mauke	Biobío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Trámites	39%	74%	43%	29%	48%	44%	31%	42%	36%	30%	40%	45%	19%	40%	18%	30%
Pensión	15%	4%	9%	18%	11%	12%	8%	13%	14%	24%	16%	10%	17%	21%	16%	10%
FONASA	13%	4%	30%	31%	11%	7%	23%	17%	15%	16%	15%	17%	14%	7%	23%	23%
Bonos	13%	7%	6%	10%	18%	10%	19%	18%	11%	14%	10%	11%	7%	11%	33%	28%
TNE	5%	0%	4%	1%	1%	5%	0%	3%	10%	2%	2%	0%	6%	8%	4%	2%
Información	3%	2%	8%	1%	4%	3%	7%	0%	4%	4%	2%	3%	13%	3%	3%	0%
Otros	14%	9%	9%	15%	12%	22%	14%	16%	13%	12%	20%	18%	25%	13%	6%	18%

El 79% de los consultados indicó que el trámite que estaba realizando correspondía a un trámite propio; una cifra estable entre cuatro segmentos, pero que se eleva a 86% en el caso del clúster 4.

Respecto del resultado del trámite, del total de consultados, 75% indicó al abandonar la sucursal que había resuelto completamente su trámite. Los dos segmentos con mayor capacidad resolutoria de sus trámites corresponden al clúster 3 y al 5. Si se consideran los trámites que estos grupos gestionaron en las sucursales de ChileAtiende, se observa que se trata de trámites de menor complejidad. En el caso del clúster 3, sus trámites son generales como solicitar certificados, trámites de carga familiar, cotizaciones y asignaciones familiares. En el clúster 5, gestionan la Tarjeta Nacional Estudiantil y/o trámites generales como solicitud de certificados y la tramitación de asignaciones familiares.

No se constata un segmento de baja o menor resolución de su trámite, pero sí es posible establecer que los clústeres 1, 2 y 4 tienden a resolver parcialmente en forma más frecuente que los otros grupos, aun cuando la situación modal es que la mayoría resuelva su trámite completamente. A nivel de las regiones, se constata heterogeneidad respecto de la resolución de los trámites, pero no es posible generar un punto de diferencia significativa entre estas. Sin embargo, es posible indicar que, a nivel de tendencia, la Región de Tarapacá, la de Valparaíso, la del Biobío, la de Los Lagos, la de Aysén, la de Arica y Parinacota y la de Antofagasta presentan niveles de resolución completa del 80% o más.

### Cuadro n° 57: Resultado del trámite según clúster

	TOTAL	Región														
		Tampacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	BíoBío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Resuelto completamente	75%	86%	80%	68%	61%	86%	67%	66%	85%	58%	85%	83%	68%	75%	65%	81%
Resuelto parcialmente	16%	8%	16%	20%	28%	7%	25%	21%	7%	39%	13%	13%	2%	15%	28%	9%
Derivado a otro servicio	5%	6%	1%	3%	6%	4%	4%	9%	7%	0%	2%	0%	24%	4%	2%	6%
No resuelto	4%	0%	3%	9%	5%	3%	4%	4%	1%	3%	0%	4%	6%	6%	5%	4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

En general, los medios de información que llevaron al usuario a la sucursal ChileAtiende para realizar el trámite, corresponden a las recomendaciones de otros (familiares, amigos o conocidos) y a las recomendaciones del mismo personal del IPS. Menciones menores se indican con otras fuentes de información como la televisión, la página web Chile Atiende y los folletos o carteles, entre otros. Las fuentes de información son similares entre los clústeres y las regiones, excepto la página web institucional que cobra especial importancia para el clúster 5.

Por otra parte, 15% de los usuarios encuestados hicieron sugerencias de trámites e instituciones que deberían ofrecer las sucursales donde realizaron su gestión. El grupo total alcanzó 305 personas, quienes sugirieron:

### Cuadro n° 58: Trámites sugeridos para ofrecer en sucursales ChileAtiende

Trámites sugeridos	
Base	305
Certificados de estudios, nacimiento, antecedentes o residencia	16%
Obtener cédula de identidad	9%
Pago de cuentas (luz, agua)	6%
Trámite de bonos o beneficios	5%
Pago de imposiciones	4%
Hacer trámites de salud (horas, bonos)	4%
Hacer trámites previsionales	3%
Trámites en general	3%
Trámites de carga/asignación familiar	3%
Ficha CAS	3%
Afiliación/desafiliación FONASA	2%
Trámites para subsidio	2%
Asesorías jurídicas	2%
Postulación a becas	2%
Depósitos bancarios, servicio de finanzas	2%
Otros	19%

#### iv. Servicio en las sucursales de ChileAtiende

La tercera dimensión analizada respecto del servicio en las sucursales correspondió al resultado de la visita en cuanto a la satisfacción con la atención recibida: trato respetuoso, ausencia de discriminación en la atención y respeto de los derechos. Se incluyen en esta dimensión la intención de recomendar el servicio de la sucursal a otros, así como la intención de volver a la misma sucursal. Estas dos últimas variables corresponden a resultados de la atención que permiten calcular la lealtad y las carteras de los usuarios. Se comienza comparando los indicadores medidos en la sección:

**Cuadro n° 59: Comparación de clúster en variables de relacionada con la atención en la sucursal**

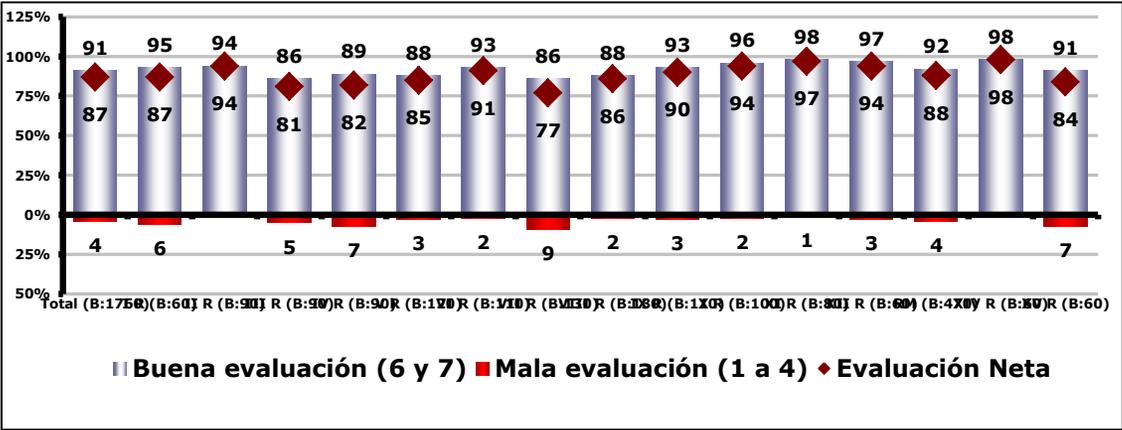
Variable	Categorías	Total	C1	C2	C3	C4	C5
Satisfacción	% Satisfechos (6 y 7)	91	95	92	91	90	89
	% Neutro (5)	5	2	4	5	6	7
	% Insatisfechos (1 a 4)	4	3	4	4	4	4
Trato respetuoso	% Sí	97	98	98	97	97	98
	% No	3	2	2	3	3	2
Discriminación en el trato	% Sí	1	2	1	1	1	0
	% No	99	98	99	99	99	100
Vulneración de derechos	% Sí	2	4	1	2	3	1
	% No	98	96	99	98	97	99
Permanencia en el servicio	% Volvería (6 y 7)	94	96	94	95	91	91
	% Neutro (5)	3	3	3	4	5	7
	% No volvería (1 a 4)	3	1	3	1	4	2
Recomendación	% Recomendación positiva (6 y 7)	88	78	<b>94</b>	88	88	82
	% Neutro (5)	5	2	2	7	7	5
	% Recomendación negativa (1 a 4)	7	<b>20</b>	4	5	5	<b>13</b>
Lealtad	% Alta lealtad	88	77	<b>93</b>	89	88	81
	% Neutro	6	14	4	6	7	8
	% Baja lealtad	6	<b>19</b>	3	5	5	<b>11</b>
Cartera de usuarios	% Apóstol	70	66	74	69	70	64
	% Peregrino	16	<b>9</b>	17	17	17	16
	% Pagano	3	3	1	3	4	4
	% Mercenario	5	<b>17</b>	2	4	3	<b>9</b>
	% Rehén	4	3	4	5	3	3
	% Terrorista	3	2	2	2	4	4

Se observa en el cuadro 15 de indicadores de la atención en la sucursal que no existen diferencias en el trato recibido y en la satisfacción producto de la atención entre los cinco

clústeres identificados en la demanda real; es decir que, independiente de las características demográficas y socioeconómicas de cada segmento, la atención recibida es percibida de igual forma por los cinco grupos, generando igual nivel de satisfacción.

Respecto de la satisfacción, 91% de los respondientes se declaran satisfechos, cifra que es un excelente resultado desde una perspectiva de la calidad del servicio. Este resultado se distribuye igualmente entre los cinco segmentos, variando desde 95% a 89%, pero sin diferencias significativas entre los grupos. En forma similar, el resultado se distribuye con normalidad entre las regiones, sin establecer diferencias relevantes a partir del orden territorial.

**Gráfico n° 5: Satisfacción general según región**



En reflexión sobre el trato en la atención, 97% considera haber recibido trato respetuoso, solo 1% indica haber sido discriminado y 2% percibe que sus derechos fueron pasados a llevar de alguna forma.

Entre quienes se sintieron discriminados, el grupo que alcanza a 14 personas, los motivos que asociaron a la discriminación fueron su nivel socioeconómico, por ser adulto mayor y por insistencia en el trámite.

De los 38 usuarios que manifestaron haber enfrentado alguna situación en la que sintieron que sus derechos fueron pasados a llevar, las descripciones de las situaciones indican: un exceso de tramitación; personal poco empático; amenazas; no solucionaron su problema; no le creyeron; no hubo respeto por el número de atención; atención lenta; cobros excesivos de intereses; incumplimiento del pase escolar y saldo; mala mantención

de ascensores; explicaciones poco claras; módulos de atención por número no funcionando; mala atención; usuario que tiene que buscar a la persona indicada; falta de información sobre renovación de carga semestral y personal poco preparado.

**Cuadro N° 60: Respeto, discriminación y vulneración de derechos según región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bíobío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Se sintió respetado	97%	92%	100%	98%	100%	86%	100%	100%	99%	99%	98%	95%	100%	99%	99%	96%
Fue discriminado	1%	3%	0%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	1%	2%	1%	0%	1%	1%	2%
Sus derechos fueron vulnerados	2%	5%	0%	1%	-1%	13%	0%	0%	1%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	2%

La recomendación a otros y la intención de volver a usar el servicio en el mismo lugar —en caso de ser necesario (permanencia en el servicio)—, son otras dos consultas realizadas directamente a los usuarios. La intención de volver a usar el servicio presenta un alto resultado que alcanza 94%, declarando con notas 6 y 7 la permanencia. Esta cifra es similar entre los cinco clústeres y las 15 regiones.

La recomendación a otros presenta diferencias entre grupos: si bien 88% declara su disponibilidad a hacer comentarios positivos a otras personas que le pidieran su opinión sobre su experiencia en la sucursal ChileAtiende en la que gestionó su trámite, destaca el clúster 1 por una mayor intención de recomendación respecto de los otros grupos (94%). El clúster 1 y el clúster 5 presentan mayores niveles de recomendación negativa que los otros grupos, aunque sin ofrecer menores niveles de recomendación positiva al ser sometidos a la prueba estadística.

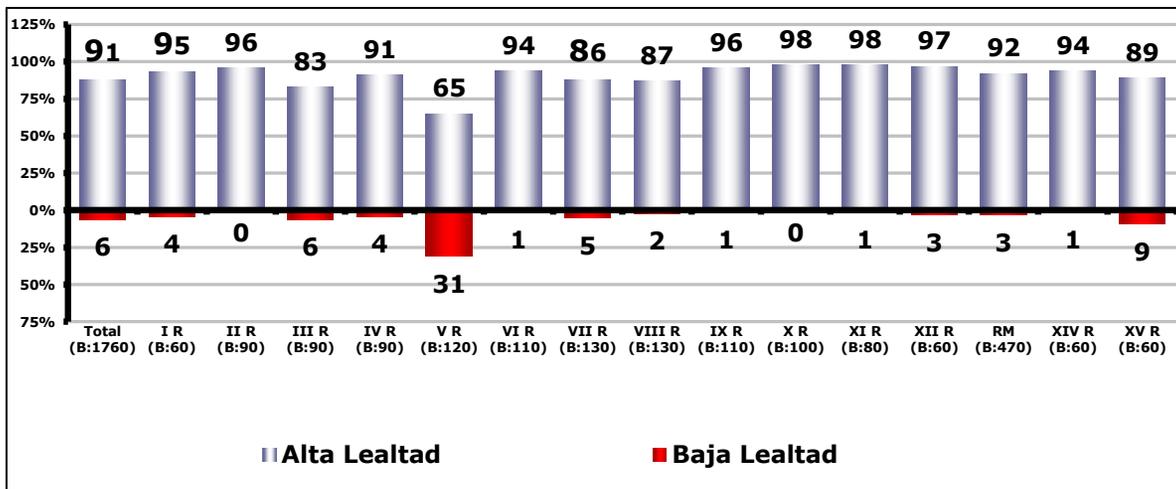
Estos menores resultados en los clústeres 1 y 5 no se relacionan con la satisfacción general, con el trato recibido o con la intención de volver a la sucursal, pero sí se traducen en menores niveles de lealtad al servicio en ambos clústeres, dado que la lealtad es un índice que se construye a partir de la combinación de ambos indicadores.

Las regiones, como se mencionó previamente, presentan niveles similares de intención de volver a usar el servicio, pero la Región de Valparaíso presenta una menor intención de recomendar a otros el servicio de la sucursal, que expresa menores niveles de lealtad.

Gráfico n° 6: Recomendación según región



Gráfico n° 7: Lealtad según región



Las explicaciones de la menor lealtad entre los clúster 1 y 5, o en la Región de Valparaíso, no se encuentran entre los resultados de la encuesta en otras consultas —debido a la ausencia de diferencias en la satisfacción, el trato recibido u otros temas consultados— sino que es posible hipotetizarla partir de la construcción de la «Cartera de Usuarios y Usuarías» descrita en el marco teórico, que es producto de la combinación de los índices de lealtad y satisfacción.

Cuadro n° 61: Cálculo de la cartera de usuarios

		NIVEL DE SATISFACCION						
		1	2	3	4	5	6	7
NIVEL DE LEALTAD (L2)	1	<b>Terrorista</b>					<b>Mercenario</b>	
	2							
	3							
	4							
	5	<b>Rehén</b>				<b>Pagano</b>	<b>Peregrino</b>	
	6							
	7					<b>Apóstol</b>		

Si se revisa la conformación de la «Cartera de usuarios y usuarias» entre los perfiles, se constata que los clústeres 2, 3 y 4 son similares y se encuentran en el promedio general con cada perfil, siendo en total 70% los Apóstoles y 16% los Peregrinos (categorías positivas y deseadas en una cartera). Mientras que los Mercenarios, Terroristas y Rehenes alcanzan 12% en total.

En los clústeres 1 y 5, la cantidad de Mercenarios es mayor que la observada en los otros grupos: en el clúster 1, las Mercenarias alcanzan 17%; mientras que en el clúster 5, las Mercenarias son 9%.

El contar con mayor cantidad de Mercenarios indica que hay mayor presencia de personas que, independientemente del servicio que reciban y aunque se encuentren muy satisfechos —como es el caso de ambos perfiles—, estarán siempre abiertos al cambio del punto de atención o en la búsqueda de una ganancia, oportunidad y hasta compensación por el uso del servicio.

Esta condición de mayor presencia de Mercenarios no es aplicable a la totalidad de la mujeres (la cantidad de Mercenarios es similar entre hombres y mujeres al nivel total de la muestra, con 5%), ni es asociable a una edad o un grupo socioeconómico como totalidad, sino que la interacción de las características que constituyen cada uno de estos dos clúster conforma un perfil de menor lealtad. Lo mismo acontece en la Región de Valparaíso, donde los Mercenarios alcanzan 26%.

**Cuadro n° 62: Clasificación de los usuarios según región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	BíoBío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Terrorista	3%	4%	0%	6%	3%	5%	1%	5%	1%	1%	0%	1%	3%	0%	0%	7%
Rehén	4%	1%	2%	1%	7%	3%	5%	8%	4%	3%	3%	0%	0%	1%	1%	0%
Mercenario	5%	0%	0%	4%	2%	26%	2%	1%	4%	0%	0%	0%	0%	4%	4%	2%
Pagano	3%	1%	3%	7%	1%	3%	1%	1%	7%	3%	0%	1%	0%	2%	2%	2%
Peregrino	16%	11%	31%	17%	10%	12%	23%	11%	23%	11%	11%	32%	27%	12%	12%	30%
Apóstol	69%	83%	64%	65%	77%	51%	68%	74%	61%	82%	86%	66%	70%	81%	81%	59%

## v. Conocimiento y uso de otros canales ChileAtiende

Una sección del cuestionario estuvo destinada a registrar conocimiento de los otros canales presenciales y no presenciales de ChileAtiende, además de la experiencia previa con estos canales y el interés en usarlos a futuro. Los resultados fueron los siguientes:

**Cuadro n° 63: Comparación del clúster en conocimiento y uso de otros canales de atención IPS/ChileAtiende**

Variable	Categorías	Total	C1	C2	C3	C4	C5
Conocimiento canal telefónico	% Sí	14	10	12	<b>17</b>	<b>17</b>	6
	% No	86	90	88	83	83	94
Uso canal telefónico	% Sí	6	5	5	8	8	2
	% No	94	95	95	92	92	98
Interés en usar el canal telefónico para el trámite	% Sí	61	55	50	<b>69</b>	<b>64</b>	<b>72</b>
	% No	39	45	50	31	36	28
Conocimiento página web	% Sí	30	8	19	<b>42</b>	35	<b>42</b>
	% No	70	<b>92</b>	81	58	65	58
Uso página web	% Sí	18	4	7	<b>29</b>	<b>21</b>	<b>26</b>
	% No	72	<b>96</b>	<b>93</b>	71	79	74
Interés en usar la página web para el trámite	% Sí	60	35	44	<b>75</b>	66	<b>80</b>
	% No	40	<b>65</b>	<b>56</b>	25	34	20
Conocimiento oficinas móviles	% Sí	14	8	16	13	18	10
	% No	86	92	84	87	82	92
Uso oficinas móviles	% Sí	2	3	2	2	3	0
	% No	98	97	98	98	97	100
Interés en usar la oficina móvil para el trámite	% Sí	79	72	72	<b>87</b>	<b>82</b>	<b>85</b>
	% No	21	28	28	13	18	15

Respecto del canal telefónico, es posible observar que:

- El canal telefónico goza de bajo conocimiento y uso entre los consultados, siendo conocido por 14% de los usuarios y habiendo sido usado solo por 6% de las sucursales ChileAtiende.
- Los que más conocen la existencia del canal telefónico son los dos segmentos que incluyen trabajadores y trabajadoras (clústeres 3 y 4) donde la cifra se eleva a 17%.
- El mayor conocimiento del canal telefónico no se traduce en mayor uso, cuya cifra se distribuye en forma similar entre los cinco clústeres (6%). No se registran grupos con mayor o menor nivel de uso.
- Si bien existe un alto interés en el uso del canal para realizar el trámite a futuro (61%), este interés es menor cuando se trata de los grupos asociados a personas mayores (clústeres 1 y 2).
- Quienes indican que no lo utilizarían, argumentan en 41% de los casos que no les da confianza; 22% que prefieren el trámite personal y 21% que no saben usarlo. Esta última respuesta eleva sus menciones a 38% cuando se trata del clúster 1.
- Respecto de las regiones, tanto el conocimiento como el uso se distribuyen con normalidad, no permitiendo establecer diferencias significativas. Se puede indicar que el nivel de tendencia constata mayor conocimiento del canal telefónico en la Región de O'Higgins y en la Región Metropolitana.

**Cuadro n° 64: Conocimiento y uso del canal telefónico por región**

	TOTAL	Región														
		Tarapacá	Antofagasta	Atacama	Coquimbo	Valparaíso	O'Higgins	Maule	Bíobío	Araucanía	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Metropolitana	Los Ríos	Arica
Base	1760	60	90	90	90	120	110	130	130	110	100	80	60	470	60	60
Conoce	14%	6%	7%	9%	16%	14%	27%	7%	5%	11%	7%	15%	19%	21%	14%	15%
Ha usado	6%	94%	93%	91%	84%	86%	73%	93%	95%	89%	93%	85%	81%	79%	86%	85%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

El canal no presencial, correspondiente a la página web, presenta un escenario muy distinto:

- Se trata de un canal conocido por 30% de los usuarios, y ofrece diversidad entre los segmentos respecto del nivel de conocimiento. Por una parte, los que más conocen este canal son los dos perfiles más jóvenes (clúster 3 y 5), donde 42% declara saber de su existencia, mientras que los que menos conocen al canal corresponde a los perfiles que involucran tercera edad (clúster 1 y 2).
- La experiencia de uso de este canal alcanza 18% a nivel total. En este caso, el uso se correlaciona con el conocimiento, siendo mayor el uso declarado entre los dos

segmentos que más conocen el canal (29% en el clúster 3 y 26% en el clúster 5). En esta oportunidad, se agrega el clúster 4 con 21%. Los clúster 1 y 2, que involucran a personas mayores, solo presentan uso del canal web en 4% y 7%, respectivamente.

- Las diferencias entre los clústeres se maximizan cuando se consulta por el interés en usar el canal a futuro, donde los grupos que contienen a las personas mayores declaran menor interés a diferencia de los más jóvenes, que declaran mayor interés. Esta tendencia se mantiene independiente del acceso a Internet según clúster, como se observa en el siguiente cuadro.

**Cuadro n° 65: Acceso a Internet e interés en realizar el trámite en página web según clúster**

	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	1715	148	449	578	364	176
Sí	65%	42%	50%	81%	71%	83%
No	35%	58%	50%	19%	29%	17%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Quienes tienen acceso a internet						
	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	1715	148	449	578	364	176
Haría trámite	70%	52%	55%	78%	72%	84%
No haría trámite	35%	48%	45%	22%	28%	16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Quienes NO tienen acceso a internet						
	TOTAL	Clúster				
		C1	C2	C3	C4	C5
Base	1715	148	449	578	364	176
Haría trámite	40%	23%	32%	63%	51%	63%
No haría trámite	35%	77%	68%	37%	49%	37%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

- Los principales motivos para declararse no interesado en realizar el trámite en la página web son los siguientes: no saber utilizar la página web (52%) —mención que es más frecuente entre los dos clúster con presencia de tercera edad—; no da confianza (24%); prefieren el trámite personal (10%).

Las sucursales móviles son conocidas solo por 14% de los usuarios y solo 2% las ha usado, lo cual tiene sentido dado que se trata de población que ha sido atendida en sucursales y que en su mayoría reside en zonas urbanas de comunas cubiertas por sucursales IPS. El interés en realizar trámites en sucursales móviles alcanza 79%, cifra que incluso supera 80% en los clústeres 3, 4 y 5.

#### **vi. Conclusiones sobre la caracterización y capacidades de la demanda real de la sucursales ChileAtiende**

Desde un análisis global de la demanda real, se concluyó que se compone mayoritariamente de mujeres (62%); que es un público adulto con un promedio de edad de 48 años, con hijos (85%) y, en menor medida, con nietos (38%); con importante presencia de jefes y jefas de hogar (62%) y que vive en las zonas urbanas de sus comunas de residencia.

La población con discapacidad alcanza 14%, cifra que dialoga con el indicador nacional, implicando que efectivamente está concurriendo la proporción esperada de población con discapacidad a la sucursal. Sin embargo, se constata que se trata de población con discapacidad valente.

En el caso de los migrantes, también se observa una presencia acorde a la cantidad de migrantes registrada en el país (3%). En cambio, la presencia de personas pertenecientes a etnias es menor que la esperada en relación con la estadística nacional, por cuanto solo se definen como pertenecientes a una etnia 8% de la demanda real, mientras que según el Censo 2012, la cifra es de 11,1%.

A nivel del grupo socioeconómico, se constata que el GSE E —los hogares más pobres de la población— representan 13% de la demanda real, mientras que a nivel

nacional corresponden a 22%. Esta cifra indica que parte importante de la población de menores recursos del país no está acudiendo a las sucursales.

Es importante indicar que la menor presencia de etnias o de población del grupo socioeconómico E en la demanda real no corresponde a una responsabilidad institucional del IPS o ChileAtiende, sino que es de inclusión en beneficios desde una perspectiva sectorial del Estado de Chile, lo que muestra el nivel de exclusión de sus servicios.

Una segunda conclusión corresponde a que la segmentación de la demanda real se origina a partir de un conjunto limitado de variables, siendo estas la edad, el sexo, la principal actividad actual, la condición laboral previa y el nivel de enseñanza. En el caso de esta última variable, es importante mencionar que se trata una condición altamente correlacionada con el grupo socioeconómico, por lo tanto lo contiene en la segmentación.

Otros marcadores de diferencia, como la etnia, la nacionalidad o la discapacidad — que, en conjunto con la variable sexo, podrían constituir criterios segmentadores desde la perspectiva de género—, no se traducen en grupos diferenciables a partir del análisis de conglomerados, sino que quedan contenidos como descriptores de los clústeres resultantes. En otras palabras, no se constituyeron estadísticamente grupos como por ejemplo mujeres de nacionalidad extranjera, sino que fueron parte contenida y comparable en presencia entre los diversos segmentos.

Se concluyó que la demanda real está compuesta por cinco segmentos identificables, correspondiendo dos de estos a personas mayores, pensionadas o en labores del hogar, diferenciándose por el tipo de experiencia laboral que habían presentado previamente; dos segmentos de trabajadores, diferenciándose por el tramo etario de cada grupo; y un quinto segmento correspondiente a las mujeres jóvenes estudiantes o dueñas de casa.

Los dos grupos de mayor presencia en las sucursales ChileAtiende corresponden al clúster 2 (29%) y al clúster 3.

Independientemente de la clasificación de los segmentos, la demanda real no presenta problemas de acceso a las sucursales ChileAtiende; aun un tercio declara traslados entre comunas, siendo solo 3% quienes declaran algún tipo de dificultad para acceder a las sucursales —siendo a su vez lo más frecuente necesitar acudir en compañía o hacer un trámite en conjunto con otra persona—.

El trámite que realizan en la sucursal ChileAtiende se segmenta a partir de los perfiles, correspondientes a trámites relacionados con la edad y la actividad principal que realiza cada uno de los segmentos. No obstante la diversidad de trámites, 75% lo resuelve en una única visita a la sucursal y no se constatan perfiles de menor resolución o que tiendan a ser más derivados que otros.

Por otra parte, se concluye que —aunque coexisten diversos segmentos en la atención de las sucursales ChileAtiende— se vive la atención en igualdad de condiciones, traduciéndose en altos niveles de satisfacción (91% de satisfechos) y altos niveles de lealtad (88%). Se debe relevar que la atención es experimentada por todos los grupos como respetuosa, no discriminadora y sin vulneración de derechos.

Con esto, la demanda real de usuarios presenta las siguientes características:

- Es mayoritariamente femenina (62%).
- Es adulta, con un promedio de edad de 48 años y siendo 64% las personas mayores de 40 años. 28% corresponde a personas mayores de 60 años y 16% a personas que superan los 65 años.
- Mayoritariamente son jefes de hogar (62%).
- El estado civil es heterogéneo, pero se trata de una población que tiene hijos (85%) y, en menor medida, nietos (38%).
- La población discapacitada se corresponde con el promedio nacional: mientras que en la demanda real, 14% declara algún tipo de discapacidad. A nivel nacional, la tasa de discapacidad es de 12,7% según el Censo 2012 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Lo anterior indica que sí concurre a las sucursales ChileAtiende la población discapacitada del país.
- Sin embargo, se trata de población con baja dependencia, donde solo 4% declara necesitar ayuda en actividades diarias.
- La presencia de migrantes alcanza 3%, siendo que la cifra registrada en el Censo 2012 para este grupo fue 2%, lo que indica que la población migrante sí está concurrendo a las sucursales ChileAtiende.

- La participación de personas pertenecientes a etnias es baja, siendo solo 8% quienes indican pertenecer a estas, mientras que la cifra a nivel país según el Censo 2012 alcanza 11,1%.
- Se trata de población que vive en zonas urbanas de sus comunas (90%).
- Hay una menor participación del grupo socioeconómico E de la esperada. El GSE E, correspondiente a la población más pobre del país, representa 22% de la población a nivel nacional, según la Asociación de Investigadores de Mercado Informe 2012.
- En el total de la demanda real, el GSE E solo alcanza 13%; es decir, la población vulnerable o más pobre no está concurriendo a las sucursales en la proporción esperada, sino que se estima que solo la mitad de esta población está accediendo a beneficios a través de la institución.

#### Respecto del acceso a las sucursales ChileAtiende:

- La demanda real no tiene problemas de acceso a las sucursales, aun cuando 33% indica haberse trasladado desde otra comuna.
- El tiempo promedio de traslado es de 24,6 minutos, pero existe una brecha de 25 minutos entre quienes concurren a una sucursal en su propia comuna y promedian 16,4 minutos frente a quienes se trasladan desde otras comunas y promedian 41,2 minutos.
- La mayoría acude sin compañía a la sucursal (81%), pero cuando acude acompañada es con hijos y pareja. Mas, a nivel general, la compañía es adulta y no de menores de edad.
- Solo 3% declara tener alguna dificultad para llegar a la sucursal, siendo las más frecuentes el querer asistir en compañía y el hacer un trámite conjunto con la otra persona.
- Solo 2% indica necesitar ayuda de algún tipo para llegar a la sucursal, y esta se concentra en el desplazamiento (que vayan a dejar a la persona).
- El acceso a la sucursal se presenta con condiciones constantes para los diversos perfiles que contiene la demanda real.

El trámite o gestión que sea realiza en las sucursales se describe de la siguiente forma:

- Lo más frecuente es ir por un trámite general (39%) como pedir un certificado o hacer trámites de carga familiar. Los otros tres trámites más frecuentes están relacionados con las pensiones (15%), FONASA (13%) y Bonos (13%).
- Los trámites que se realizan son personales (79%).
- 75% de los trámites se resuelven en la misma visita a sucursal, mientras que 16% son resueltos parcialmente. Solo 5% es derivado y 4% se considera como no resuelto por los usuarios.
- El tipo de trámite es una variable segmentadora, la que se asocia con el perfil del usuario.

La atención que se entrega en las sucursales fue observada como:

- El nivel de satisfacción general con el servicio de la sucursal alcanzó 91%, con evaluación neta de 87%.
- El trato se describió como respetuoso (97%), sin discriminación (99%) y respetando los derechos del usuario (98%).
- Se trata de una población leal al servicio de la sucursal: 88% de los usuarios declaró su intención de recomendar positivamente a otros el servicio de la sucursal, y 94% indicó que volvería con toda seguridad a la sucursal por un trámite similar. Estos dos resultados, en forma conjunta, construyen el Índice de Lealtad del Usuario y Usuaría, índice que arrojó que 88% de la demanda real fuera clasificada como de alta lealtad.
- En términos de la clasificación de la «Cartera de Usuarios y Usuarías de GfK Adimark», 70% clasifican como Apóstoles y 16% como Peregrinos; cifras excepcionalmente positivas.
- La atención es percibida en forma igualitaria entre los usuarios independientemente de sus características demográficas, socioeconómicas o del segmento en el que quedarían clasificados producto de la segmentación de la demanda real.

Respecto de la relación con otros canales de atención:

- El canal más conocido por la población correspondiente a la demanda es la página web (30%), mientras que los canales telefónicos y las oficinas móviles solo son conocidos por 14% en cada caso.
- El conocimiento no se transforma en uso efectivo, dado que solo 18% ha usado la página web, 6% el canal telefónico y 2% las oficinas móviles.
- Están interesados en usarlos, siendo el de mayor interés la oficina móvil con 79% a realizar su trámite en ese canal, mientras que la cifra de interesados en usar el canal telefónico es 61% y la de la página web 60%.
- El conocimiento, uso e interés en usar otros tipos de canales distintos a las sucursales se asocia con los perfiles observables en la demanda real, no actuando como un constante entre los grupos.

### *La segmentación de la demanda real*

La demanda real se clasifica en cinco segmentos o clúster cuyas descripciones son las siguientes:

<b>Clúster 1</b>	Mujeres, de más de 40 años, pensionadas o dueñas de casa, sin experiencia en trabajo asalariado.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corresponden a 10% de la demanda real.</li> <li>- Es un grupo conformado por mujeres (78%).</li> <li>- La edad inicia en 41 años, con importante presencia de tercera edad (70%) y que contiene al segmento mayor de 65 años (42%). Su edad promedio es de 64 años.</li> <li>- Mayoritariamente son mujeres casadas, con hijos mayores que promedian 33 años de edad (92%) y con nietos (77%).</li> <li>- 56% de ellas corresponde a jefas de hogar.</li> <li>- Incluye presencia de discapacitados (27%), pero se trata de un grupo valente, donde solo 8% indica necesitar a otras personas en las actividades diarias.</li> <li>- Mujeres de los grupos socioeconómicos D y E (83%).</li> <li>- Con bajos niveles de enseñanza, siendo 65% quienes cursaron la enseñanza básica y 32% la secundaria.</li> <li>- Actualmente pensionadas (51%) o desarrollando labores del hogar (33%).</li> <li>- Las pensionadas son mayoritariamente del IPS.</li> <li>- No tuvieron experiencia laboral asalariada, ya sea porque nunca trabajaron (55%) o porque fueron trabajadoras por cuenta propia (42%).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 21% se encuentra a cargo de menores de 15 años de edad en su hogar.</li> <li>- 46% está a cargo de adultos mayores en su hogar, siendo uno de los grupos donde es más frecuente esta situación.</li> <li>- No indican presentar problemas en el acceso a las sucursales y tampoco declaran necesidad de ayuda, aun cuando 35% del grupo declara haberse desplazado desde otras comunas. El tiempo promedio de traslado fue de 28,2 minutos.</li> <li>- Se desplazan a las sucursales en micro, liebre o bus (48%), caminado (18%), en colectivo o taxi (18%).</li> <li>- La mayoría asiste sola a la sucursal, pero cuando concurren acompañadas (27%), lo hacen con su pareja. Son el grupo que más declara compañía en la visita a la sucursal.</li> <li>- Concurren a la sucursal principalmente por trámites relacionados con la pensión (38%) o por trámites generales (21%).</li> <li>- 74% del grupo logra resolver su trámite en la misma visita a la sucursal.</li> <li>- Acuden a la sucursal por recomendación de otros o del mismo personal IPS.</li> <li>- Están muy satisfechas con el servicio de las sucursales IPS (95%).</li> <li>- Perciben que el trato es respetuoso y que no son discriminadas o vulneradas en sus derechos.</li> <li>- La mayoría clasifica como leal al servicio (77%); son menos leales que otros perfiles, pero esto no es producto de la atención, a la que califican satisfactoriamente, sino por las características propias del perfil. Por lo que 17% de ellas clasifican como Mercenarios o personas que —aun cuando están satisfechas— son poco leales y buscadoras de nuevas oportunidades o mejores ganancias.</li> <li>- Es un grupo poco informado de la existencia de otros canales y con muy poca experiencia de uso. Se trata de un público de sucursales y que no está especialmente interesado en probar otras modalidades a menos que se trate de oficinas móviles.</li> </ul>
<b>Clúster 2</b>	Pensionados y pensionadas, de más de 40 años, con experiencia laboral asalariada.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Corresponden a 29 % de la demanda real, siendo uno de los grupos con mayor participación.</li> <li>- Es un grupo mixto, pero con mayor presencia de mujeres (70%).</li> <li>- La edad inicia en 41 años de edad, dividiéndose entre quienes tienen entre 41 y 60 años (40%) y las personas mayores (49%). 30% del segmento es mayor de 65 años, siendo el segundo grupo que contiene a estas personas en conjunto con el clúster 1. La edad promedio es de 58 años.</li> <li>- Se trata en su mayoría de hombres y mujeres casados, con hijos mayores que promedian 34 años de edad, pero no necesariamente con nietos.</li> <li>- 63% de los integrantes del clúster corresponde a jefes de hogar.</li> <li>- Incluye presencia de discapacitados (21%), pero con bajos grados de dependencia en la medida que solo 5% necesita ayuda para las tareas diarias.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertenecen a los grupos socioeconómicos C3 y E (76%).</li> <li>- Con bajos niveles de enseñanza: solo 38% tuvo acceso a educación básica y 47% a educación media.</li> <li>- Actualmente son personas pensionadas (39%) o desarrollando labores del hogar (28%).</li> <li>- Los pensionados son mayoritariamente del IPS.</li> <li>- Su principal diferencia con el clúster 1 es que, en su historia de vida, tuvieron experiencia laboral asalariada (76%).</li> <li>- 20% del segmento indica estar a cargo de menores en su hogar, mientras que 33% está a cargo de adultos mayores, siendo el segundo grupo donde es más frecuente observar esta condición.</li> <li>- No presentan problemas de acceso a las sucursales y o necesidad de ayuda, aun cuando 39% del grupo declara haberse desplazado desde otra comuna. El tiempo promedio de traslado fue de 27,4 minutos.</li> <li>- Se desplazan a las sucursales en micro, liebre o bus (45%), caminado (24%) en colectivo o taxi (17%).</li> <li>- La mayoría concurren en forma individual, pero cuando concurren acompañados (20%), lo hacen con familiares que pueden ser hijos o hijas, pareja o padres.</li> <li>- Asisten a la sucursal por trámites generales (carga familiar o certificados) o por pensiones.</li> <li>- 78% de los trámites son para el propio usuario.</li> <li>- 70% del grupo logra resolver su trámite en la misma visita a la sucursal.</li> <li>- Acuden a la sucursal por recomendación de otros o del mismo personal IPS.</li> <li>- Están muy satisfechos con el servicio de las sucursales IPS (92%).</li> <li>- Perciben que el trato es respetuoso, no se siente discriminados o vulnerados en sus derechos en la atención en la sucursal.</li> <li>- Son el grupo más leal al servicio del IPS (93%) y que es definido como Apóstoles del servicio; es decir, como personas muy satisfechas y que transmiten a otros su buena experiencia.</li> <li>- Es un grupo poco informado de la existencia de otros canales, aunque no al nivel de desinformación del clúster 1, y con poca experiencia de uso. En forma similar al clúster 1, es un público de sucursales y que no está especialmente interesado en probar otras modalidades a menos que se trate de oficinas móviles.</li> </ul>
<b>Clúster 3</b>	Trabajadores y trabajadoras de 20 a 40 años.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representan 29% de la demanda real, siendo el grupo más populoso en conjunto con el clúster 2.</li> <li>- Es un grupo mixto, con presencia de hombres y mujeres.</li> <li>- Se delimita a las personas de 21 a 40 años, promediando los 32 años de edad.</li> <li>- Es un grupo en su mayoría de solteros; 57% de ellos tiene hijos pequeños que promedian 8 años de edad. No tienen nietos.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pertenecen a los grupos socioeconómicos C3 y D (69%).</li> <li>- Es un grupo de trabajadores (92%), mayoritariamente asalariados (76%) que cuentan con estudios secundarios principalmente. 37% de los casos accedieron a estudios superiores.</li> <li>- 57% del grupo son jefes de hogar.</li> <li>- Es uno de los segmentos donde es más frecuente que se esté a cargo de menores de edad (36%), pero no de adultos mayores (8%).</li> <li>- No presentan problemas de acceso a las sucursales y/o necesidad de ayuda.</li> <li>- Solo 28% declara haberse desplazado desde otra comuna.</li> <li>- El tiempo promedio de traslado a la sucursal es de 21,1 minutos.</li> <li>- Se desplazan a las sucursales en micro, liebre o bus (31%), o caminado (31%).</li> <li>- La mayoría concurre en forma individual, pero cuando concurre en compañía (19%), lo hace con familiares que pueden ser hijos, pareja o padres. Corresponde al grupo que más se acompaña de menores de edad.</li> <li>- Asisten a la sucursal por trámites generales (carga familiar, certificados o cotizaciones). También realizan trámites FONASA o tramitación de bonos.</li> <li>- 86% de los trámites son para el propio usuario, siendo el grupo que más gestiona para sí mismo.</li> <li>- 83% del grupo logra resolver su trámite en la misma visita a la sucursal; presentan una mayor capacidad resolutoria que otros segmentos, lo que se relaciona con que sus trámites frecuentes son de menor complejidad.</li> <li>- Acuden a la sucursal por recomendación de otros, del mismo personal IPS o porque se enteraron en la página web ChileAtiende.</li> <li>- Están muy satisfechos con el servicio de las sucursales IPS (91%).</li> <li>- Perciben que el trato es respetuoso, no se sienten discriminados o vulnerados en sus derechos en la atención en la sucursal.</li> <li>- Son el grupo leal al servicio del IPS (88%) y con presencia principalmente de Apóstoles (69%) y Peregrinos (17%) en la cartera de usuarios.</li> <li>- Es un grupo más informado de la existencia de otros canales comparativamente con los clúster previamente revisados, pero no es un grupo que puede denominarse conocedor de otros medios de atención de ChileAtiende: El canal más conocido es la página web (42%), el canal telefónico es conocido por 17% y las oficinas móviles por 13%. Pero, se trata de un grupo muy dispuesto al uso de los tres canales que no corresponden a sucursales.</li> </ul>
<b>Clúster 4</b>	Trabajadores y trabajadoras, jefes de hogar, de 41 a 60 años.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Representan 23% de la demanda real de las sucursales ChileAtiende.</li> <li>- Es un grupo mixto, de hombres y mujeres, aunque con predominancia de hombres (60%).</li> <li>- La edad del grupo está comprendida entre 41 y 60 años edad.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un grupo conformado por personas casadas (65%), con hijos que promedian 27 años de edad. La mitad del grupo tiene nietos.</li> <li>- Pertenecen al grupo socioeconómico C3 y D (75%).</li> <li>- Es un grupo compuesto exclusivamente por trabajadores, de los cuales 69% son asalariados.</li> <li>- Alcanzaron estudios secundarios, principalmente, pero 27% de los casos accedieron a estudios superiores.</li> <li>- Son jefes de hogar (85%).</li> <li>- Incluye discapacitados (14%).</li> <li>- Solo 16% del grupo está a cargo de menores y 23% a cargo de adultos mayores, cifras inferiores respecto de otros perfiles.</li> <li>- No presentan problemas de acceso a las sucursales y o necesidad de ayuda.</li> <li>- 34% declara haberse desplazado desde otra comuna.</li> <li>- El tiempo promedio de traslado a la sucursal fue de 23,7 minutos.</li> <li>- Se desplazan a las sucursales en micro, liebre o bus (35%), caminando (27%) o en colectivo o taxi (16%).</li> <li>- Es el grupo que más concurre en forma individual (88%). Si deben concurrir acompañados, lo hacen con familiares que pueden ser hijos o pareja.</li> <li>- Es un grupo que realiza diversos trámites, ya sean trámites generales, relacionados con pensiones, FONASA o bonos, entre otros.</li> <li>- 74% de los trámites que realizan son resueltos totalmente en una única visita, mientras 22% son resueltos parcialmente.</li> <li>- 74% de los trámites son para el propio usuario.</li> <li>- Al igual que la mayoría de los otros clústeres, acudieron a la sucursal ChileAtiende por recomendación de otros —ya sea familiares, amigos o conocidos—, y por recomendación del mismo personal IPS.</li> <li>- 90% declara estar muy satisfecho con el servicio de las sucursales IPS.</li> <li>- De la misma forma que los otros clústeres, percibieron que el trato fue respetuoso, no se sintieron discriminados o vulnerados en sus derechos en la atención en la sucursal.</li> <li>- La lealtad en este segmento alcanza 88%, presentando principalmente Apóstoles (70%) y Peregrinos (17%) en su composición interna de la cartera de usuarios y usuarias.</li> <li>- Es un grupo más informado que los clústeres 1 y 2 respecto de la existencia de otros canales, pero aun así su nivel de información puede ser catalogado como bajo: el canal más conocido es la página web (35%), el canal telefónico es conocido (17%) y las oficinas móviles por (18%).</li> <li>- El conocimiento de estos canales no se ha transformado en uso efectivo, pero corresponde a un grupo que se declara muy dispuesto al uso de los tres canales que no corresponden a sucursales.</li> </ul>
<b>Clúster 5</b>	Mujeres de 20 a 40 años, estudiantes o dueñas de casa.
	- El peso del grupo es de 8% en la demanda real.

- Se trata de un grupo de mujeres (83%) cuya principal característica es su juventud, dado que 76% de ellas clasifican en el tramo de 21 a 40 años, siendo el promedio de edad 29 años.
- Son en su mayoría mujeres solteras, aunque 30% también se encuentran casadas.
- Solo 57% del ellas tiene hijos, los que promedian los 8 años de edad. No tienen nietos.
- Es un grupo valente, que no necesita ayuda en sus actividades diarias, prácticamente sin declaración de discapacidad.
- En cuanto al grupo socioeconómico, pertenecen a los GSE C3 y D (73%).
- Actualmente son estudiantes (35%) o dueñas de casa (39%).
- No tienen experiencia laboral (55%) o, si lo han hecho, ha sido por cuenta propia (37%).
- El nivel de enseñanza alcanzado es la secundaria (57%) o educación superior (40%).
- No son jefes de hogar (83%), dado que la mitad de ellas declara vivir con el esposo o pareja, mientras que la otra mitad vive con padres y hermanos.
- Es el grupo que más está a cargo de menores (43%), pero no necesariamente a cargo de adultos mayores (14%).
- Se trata de un segmento sin dificultades para acceder a la sucursal y que no declara tener necesidad de ayuda.
- Es el que menos se traslada a otra comuna para asistir a una sucursal ChileAtiende, promediando traslados de 24,8 minutos.
- Se trasladan a las sucursales en micro, liebre o bus (35%) o caminando (24%).
- 22% del grupo declara asistir en compañía, argumentando que es para asistir acompañado o porque está haciendo un trámite en conjunto con su compañía.
- Acuden a la sucursal a realizar trámites relacionados con el Pase Escolar o la tarjeta TNE, o a trámites generales tales como solicitar certificados o trámites de asignación familiar. Por lo tanto, tiene la mayor resolución efectiva entre los cinco clústeres: 89% de trámites resueltos en la misma visita.
- Acuden a la sucursal ChileAtiende por recomendación de otros o porque se enteraron en la página web de la institución.
- 89% de las mujeres de este grupo se declara muy satisfecha con el servicio de la sucursal ChileAtiende, manifestando haber recibido un trato respetuoso, sin discriminación o vulneración de sus derechos.
- En forma similar al clúster 1, si bien la lealtad alcanza 81%, se constata que 11% del grupo se define como de baja lealtad, implicando presencia de Mercenarias (9%) —es decir, de personas satisfechas pero poco leales y proclives al cambio frente un incentivo mejor—.

## b) Estudio de las características y segmentación de la demanda potencial

### i. Caracterización general de comunas sin sucursal.

En función de ésta se genera la base para considerar la potencial población de ChileAtiende.

## REGIÓN DE TARAPACÁ

Esta región se compone por siete comunas y posee una población estimada de 350.502 habitantes para el año 2015 —la que se espera que hacia el 2020 alcance los 385.457—. De la cifra del año 2015, 182.610 corresponden a hombres mientras que 167.892 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible), fue de 336.121 para la región.

### ChileAtiende e instituciones del Estado

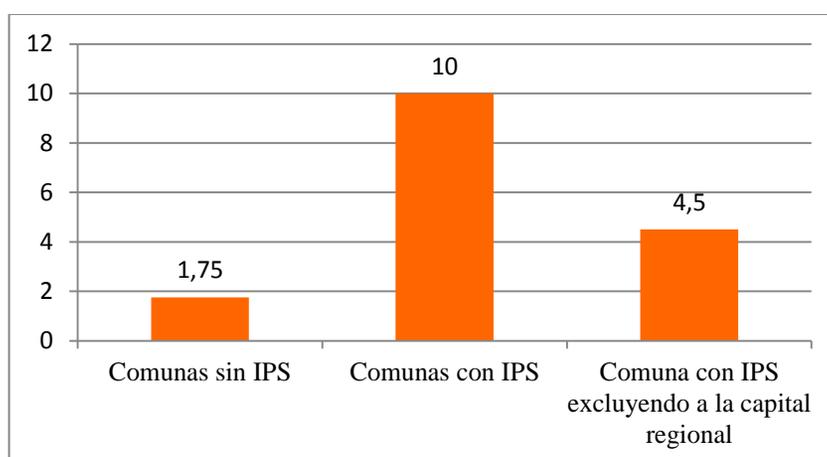
De las comunas que componen la primera región del país, tres poseen sucursal de ChileAtiende; las comunas de Iquique, Alto Hospicio y Pozo Almonte, mientras que las comunas de Camiña, Colchane, Huara y Pica no poseen ninguna sucursal de dicha institución.

**Cuadro n° 66: IPS e Instituciones del Estado – Región de Tarapacá**

Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de instituciones
Camiña	147,85	Pozo Almonte	D	2
Colchane	191,97	Pozo Almonte	D	2
Huara	31,36	Pozo Almonte	D	2
Pica	61,78	Pozo Almonte	D	1

De las 4 comunas sin sucursal, la comuna de Colchane es la que presenta una mayor distancia respecto de la comuna con sucursal más cercana (191,97 kilómetros), que para todos los casos revisados es la de Pozo Almonte. Luego le sigue la comuna de Camiña, con 147,85 kilómetros, Pica con 61,78 kilómetros y por último Huara con 31,36 kilómetros. En todos los casos, la sucursal más cercana se trata de una de tipo «D». En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 108,24 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

**Gráfico n° 8: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Tarapacá**



Por otra parte, del total de 23 instituciones del Estado revisadas, en las comunas de Camiña, Colchane y Huara fue posible identificar dos de ellas (Registro Civil y SERNAC), mientras que en Pica solo una (Registro Civil). En definitiva, en estas comunas es posible encontrar un promedio de 1,75 instituciones, lo que dista mucho de las 10 instituciones promedio de las comunas con sucursal y de las 4,5 instituciones en las comunas con sucursal, excluyendo a la capital regional.

### **Perfil demográfico**

Dentro de las cuatro comunas sin IPS, se concentra una población de 28.309 personas, lo que representa 8,1% de la población de la región.

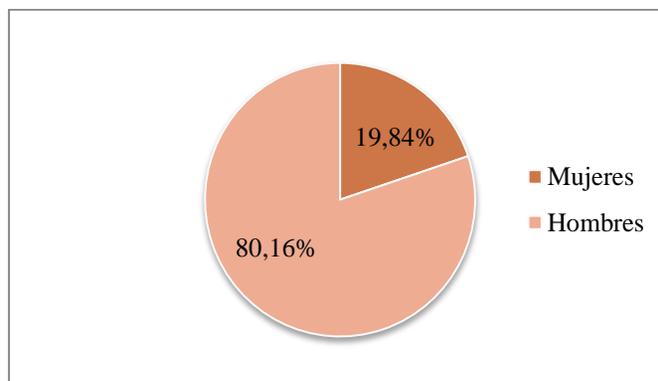
**Cuadro n° 67: Perfil demográfico general – Región de Tarapacá**

Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Camiña	928	436	492	46,98	53,02
Colchane	1.611	638	973	39,6	60,4
Huara	3.510	1.667	1.843	47,49	52,51
Pica	22.260	2.876	19.384	12,92	87,08
<b>Total</b>	<b>28.309</b>	<b>5.617</b>	<b>22.692</b>	<b>19,84</b>	<b>80,16</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

La comuna de Pica posee una población de 22.260 habitantes, siendo la más poblada dentro de las comunas sin sucursal, seguido por Huara con 3.510, Colchane con 1.611 y, por último, Camiña con 928 habitantes. Respecto de la composición de dicha población, en Pica se da la mayor concentración de hombres con 87,08% y solo 12,92% de mujeres. Mientras que la comuna con mayor porcentaje de mujeres es Huara, con 47,49%, lo que no deja de ser menor que 52,51% de hombres de la comuna.

**Gráfico n° 9: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Tarapacá**



En términos absolutos, la población de las comunas sin IPS de la Región de Tarapacá está conformada por un 80,16% de hombres y un 19,84% de mujeres.

**Cuadro n° 68: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Tarapacá**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Camiña	928	100	0	0	0,42
Colchane	1.611	100	0	0	0,4
Huara	3.510	100	0	0	0,34
Pica	5.184	23,29	17.076	76,71	2,49
<b>Total</b>	<b>11.233</b>	<b>39,68%</b>	<b>17.076</b>	<b>60,32%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Respecto de la ruralidad de las comunas, tres de ellas (Camiña, Colchane y Huara) son en su totalidad comunas que concentran a población rural, mientras que la comuna de Pica concentra 23,29% de población rural y 76,71% de población urbana. En términos de densidad poblacional, Pica es la comuna con mayor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado con 2,49, y la menor es Huara con 0,34. En resumen, las comunas sin IPS concentran 39,68% de población rural y 60,32% de población urbana.

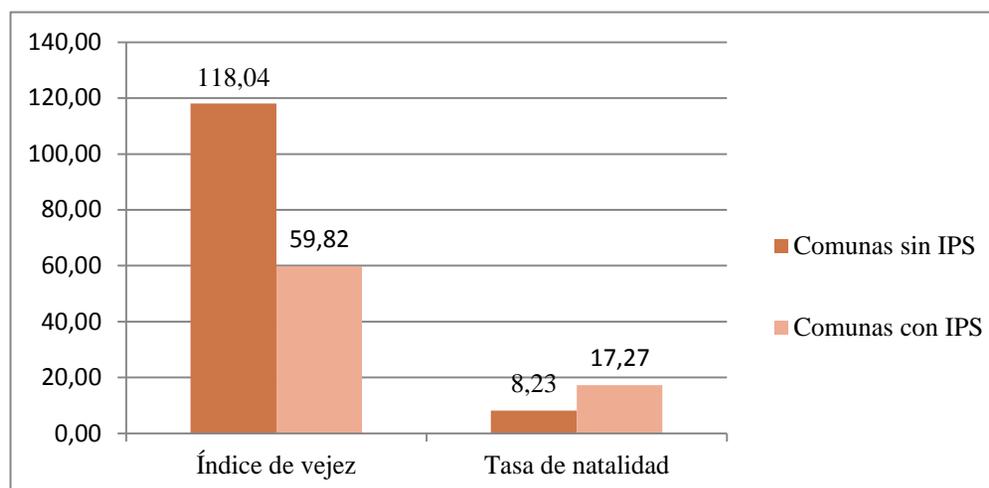
**Cuadro n° 69: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Tarapacá**

Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Camiña	79,44	17,2
Colchane	206,47	2,5
Huara	45,72	9,8
Pica	140,53	3,4

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Por último, respecto del indicador de vejez, hacia el año 2020 se espera que haya 45,72 adultos mayores por cada 100 niños en la comuna de Huara, siendo la que posee un menor indicador de vejez, mientras que la comuna de Colchane es la que posee un mayor índice con 206,47 adultos mayores por cada 100 niños. En términos de la tasa de natalidad, la comuna que tiene una mayor es Camiña con 17,2 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes, mientras que la menor se da en Colchane con un valor de 2,5.

**Gráfico n° 10: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Tarapacá**



En promedio, el índice de vejez de las comunas sin IPS es más alto que el de las comunas con IPS, con valores de 118,04 y 59,82 adultos mayores por cada 100 niños, respectivamente. En tanto, la tasa de natalidad es mayor en las comunas con sucursal, con 17,27; mientras que en las comunas sin sucursal es de 8,23.

### Perfil ocupacional

En el caso del perfil ocupacional, no existen datos del año 2011 para la comuna de Colchane, por lo que fueron completados con los datos del año 2009.

**Cuadro n° 70: Perfil ocupacional – Región de Tarapacá**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% de población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Camiña	529	0	226	70,07%	0,00%	29,93%
Colchane (2009)	552	24	756	41,44%	1,80%	56,76%
Huara	1.290	49	897	57,69%	2,19%	40,12%
Pica	3.346	110	3.904	45,46%	1,49%	53,04%
<b>Total</b>	<b>5.717</b>	<b>183</b>	<b>5.783</b>	<b>48,93%</b>	<b>1,57%</b>	<b>49,50%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

En este caso, la comuna con un mayor porcentaje de población ocupada es Camiña, con 70,07%, mientras que la que registra menor porcentaje es Colchane, con 41,44%. Por otro lado, la comuna con mayor porcentaje de desocupados es Huara, con 2,19%, seguida por Colchane, con 1,80%, y Pica, con 1,49%. En cuanto a la población inactiva, la comuna con mayor porcentaje es Colchane con 56,76%, y la menor es Camiña con 29,93%. En resumen, las comunas sin IPS poseen 49,93% de población ocupada, 1,57 de población desocupada y 49,50% de población inactiva.

## Perfil educacional

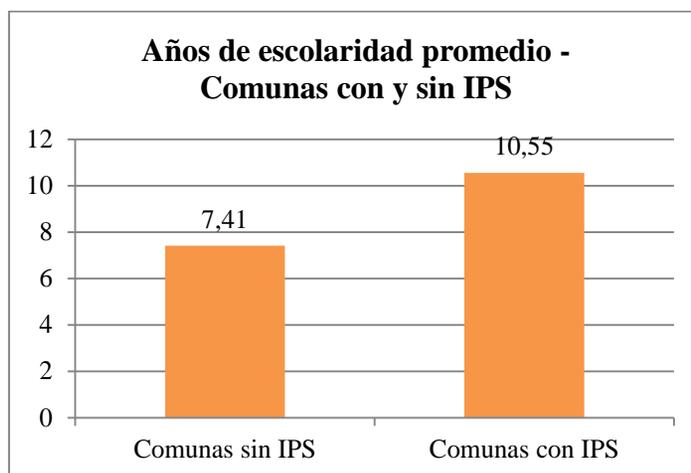
**Cuadro n° 71: Perfil educacional – Región de Tarapacá**

Comuna	Años de escolaridad promedio	% en básica incompleta o menos	% en básica completa a media incompleta	% en media completa o más
Camiña	5,93	58,30%	31,20%	10,50%
Colchane (2009)	5,64	-	-	-
Huara	8,73	51,43%	25,33%	23,24%
Pica	9,34	39,34%	24,61%	36,05%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

Respecto del factor educacional, se observa que la comuna con mayor cantidad de años de escolaridad promedio es Pica, con 9,34 años, mientras que el último lugar lo ocupa Colchane, con 5,64 años. Estas cifras contrastan con las de escolaridad promedio de las comunas con sucursal ChileAtiende, que promedian 10,55 años de escolaridad para su población.

**Gráfico n° 11: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Tarapacá**



Por otra parte, en nivel educacional, las comunas de Camiña y Huara concentran más de 50% de su población con básica incompleta o menos, mientras que la comuna de Pica registra una cantidad menor para ese mismo nivel (39,34%), lo cual también se expresa en la cifra mayor de personas con media completa o más entre las comunas estudiadas (36,05%).

### **Perfil pobreza y vivienda**

Respecto de la variable de pobreza calculada a partir de la Encuesta CASEN, las cuatro comunas sin sucursal promedian 11,48% de personas en situación de pobreza, y son equivalentes a 7,5% de la población en situación de pobreza de la región; mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 13,6%, y corresponden a 92,5% de la población pobre de la región.

**Cuadro n° 72: Perfil pobreza y vivienda – Región de Tarapacá**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Camiña	6,2	26,2	6,7	92,3
Colchane	21,42	19,1	6,4	90,0

Huara	6,3	20,0	5,9	50,9
Pica	12	23,4	3,6	24,0

Fuente: Información de Reportes comunales de caracterización social, Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social (2013).

La comuna de Colchane registra el porcentaje más alto de toda la región de personas en situación de pobreza, con 21,42% (incluyendo comunas con y sin sucursal ChileAtiende), mientras que la comuna con menor porcentaje es Camiña con 6,2%. En las variables de hacinamiento, la comuna con una mayor cantidad de hogares con hacinamiento, tanto medio como crítico, es Camiña con 26,2% y 6,7% respectivamente. Del mismo modo, la misma comuna posee el mayor porcentaje de hogares con saneamiento deficitario, con 92,3%. Por el otro lado, la comuna con menor porcentaje de hogares con saneamiento deficitario es Huara, con 50,9%, y en hacinamiento crítico, la comuna de Pica es la que posee un menor porcentaje con 3,6%.

## **REGIÓN DE ANTOFAGASTA**

La región está formada por nueve comunas, posee una población estimada de 607.410 habitantes para el año 2015, y se espera que hacia el 2020 alcance los 635.800. De la cifra del año 2015, 316.035 corresponden a hombres, mientras que 291.375 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 594.555 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

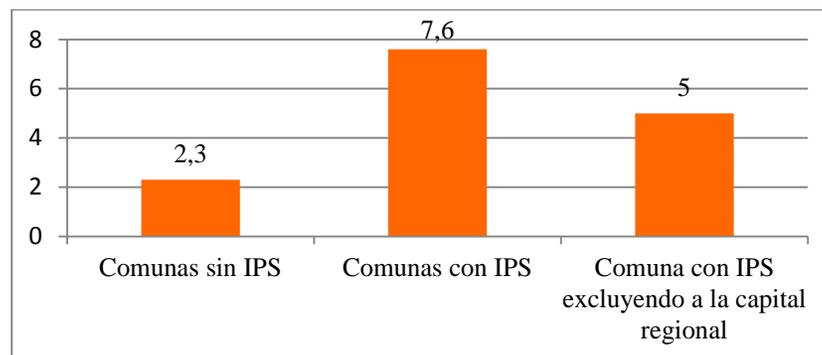
De las comunas que componen la segunda región del país, seis poseen sucursal de ChileAtiende; las comunas de Antofagasta, Mejillones, Taltal, Calama, San Pedro de Atacama y Tocopilla, mientras que las comunas de Sierra Gorda, Ollagüe y María Elena no poseen ninguna sucursal de dicha institución.

**Cuadro n° 73: IPS e instituciones del Estado – Región de Antofagasta**

Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de Instituciones
Sierra Gorda	69,69	Antofagasta	A	1
Ollagüe	196,36	Calama	B	2
María Elena	70,28	Tocopilla	D	4

De las tres comunas sin sucursal, Ollagüe es la que presenta una mayor distancia respecto de la comuna con sucursal más cercana (196,36 kilómetros), que corresponde a la comuna de Calama y a una sucursal tipo «B». En segundo lugar se encuentra María Elena, con 70,28 kilómetros respecto de Tocopilla, que posee una sucursal D. Por último, la comuna de Sierra Gorda se encuentra a 69,69 kilómetros de Antofagasta, que tiene una sucursal «A». En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 112,11 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

**Gráfico n° 12: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Antofagasta**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, en la comuna de María Elena fue posible identificar cuatro de ellas (Dirección del trabajo, INJUV, Registro Civil y SERNAC), en Ollagüe dos (Registro Civil y SERNAC) y en Sierra Gorda solo una (SERNAC). En promedio, es posible encontrar 2,3 instituciones del Estado en las comunas sin IPS, mientras que en las comunas con IPS el promedio es de 7,6 incluyendo la capital regional y 5 excluyéndola.

## Perfil demográfico

Dentro de las tres comunas sin IPS se concentra una población de 7.436 personas, lo que representa 1,2% de la población de la región.

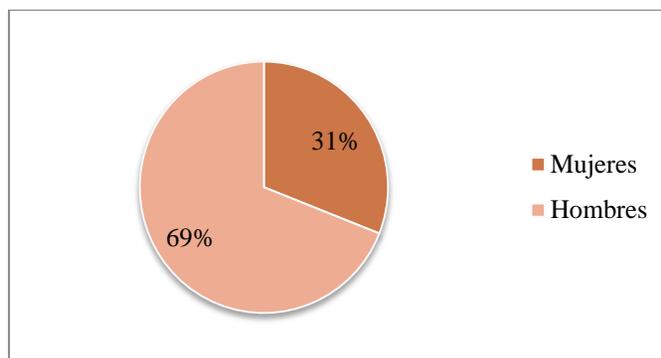
**Cuadro n° 74: Perfil demográfico general – Región de Antofagasta**

Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Sierra Gorda	4.013	916	3097	22,83	77,17
Ollagüe	244	94	150	38,52	61,48
María Elena	3.179	1.295	1.884	40,74	59,26
<b>Total</b>	<b>7.436</b>	<b>2.305</b>	<b>5.131</b>	<b>31,00</b>	<b>69,00</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En este caso, la comuna de Sierra Gorda es la que posee una mayor población dentro de las comunas sin sucursal, con 4.013 habitantes, de los cuales 22,83% son mujeres y 77,17% hombres, constituyéndose como la comuna con mayor porcentaje de hombres entre el conjunto estudiado. Por otra parte, la comuna con mayor porcentaje de mujeres (40,74%) es María Elena, pese a que el porcentaje de hombres (59,25%) sigue siendo mayor respecto del total de 3.179 habitantes. Por último, la comuna de Ollagüe es la más pequeña en términos de habitantes, con 244 personas.

**Gráfico n° 13: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Antofagasta**



En términos generales, las comunas sin IPS de la región están conformadas por 31% de mujeres (2.305) y 60% de hombres (5.131).

**Cuadro n° 75: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Antofagasta**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Sierra Gorda	4013	100	0	0	0,31
Ollagüe	244	100	0	0	0,08
María Elena	52	1,64	3127	98,36	0,26
<b>Total</b>	<b>4309</b>	<b>57,95%</b>	<b>3127</b>	<b>42,05%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Con la excepción de la comuna de María Elena, que posee 98,36% de población urbana, las otras dos comunas poseen 100% de población rural. En términos de densidad, la comuna con mayor densidad poblacional es Sierra Gorda, con 0,31 habitantes por kilómetro cuadrado, y la menor es Ollagüe, con solo 0,08. En resumen, las comunas sin IPS poseen un porcentaje de población rural de 57,95%, mientras que la población urbana asciende a 42,05%.

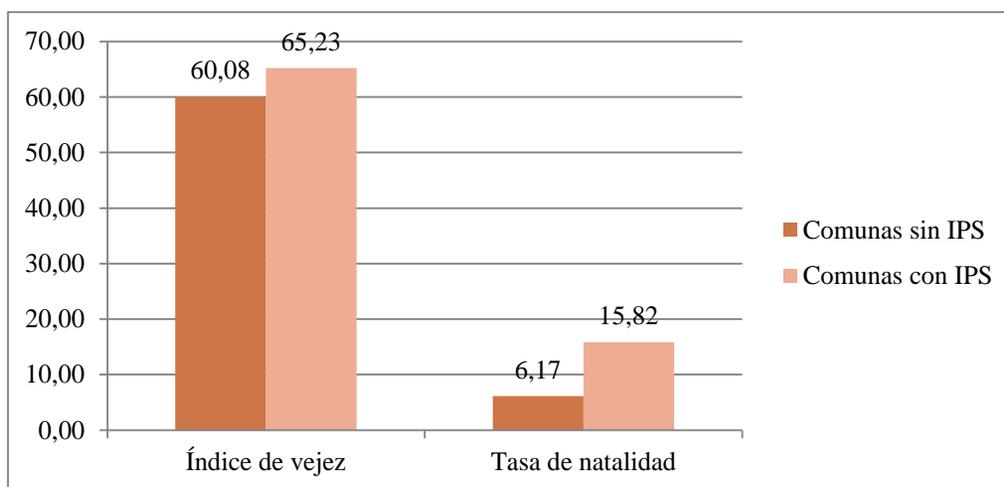
**Cuadro N° 76: Perfil demo vejez y natalidad – Región de Antofagasta**

Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Sierra Gorda	68,79	4
Ollagüe	53,57	0
María Elena	57,87	14,5

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Por último, respecto del indicador de vejez, hacia el año 2020 se espera que haya 68,79 adultos mayores por cada 100 niños en la comuna de Sierra Gorda, alcanzando el mayor índice de vejez de las comunas revisadas. Por otro lado, la comuna con menor índice de vejez es Ollagüe, con 53,57 adultos mayores por cada 100 niños. En términos de tasa de natalidad, María Elena registra 14,5 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes, mientras que la menor se da en Ollagüe con un valor de 0.

**Gráfico n° 14: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Antofagasta**



Comparando los resultados de las comunas sin sucursal IPS y las que tienen, las primeras poseen un promedio del indicador de vejez levemente más bajo con 60,08; mientras que las segundas registran 65,23 adultos mayores por cada 100 años. Y en la tasa de natalidad nuevamente poseen un valor más bajo, con 6,17; a diferencia de las que sí tienen sucursal, que registran 15,82 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes.

### Perfil ocupacional

En el caso del perfil ocupacional no existen datos del año 2011 para la comuna de Ollagüe, por lo que fueron completados con los datos del año 2009.

**Cuadro n° 77: Perfil ocupacional – Región de Antofagasta**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% de población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Sierra Gorda	818	125	354	63,07%	9,64%	27,29%
Ollagüe (2009)	118	6	68	61,46%	3,13%	35,42%
María Elena	1.520	167	961	57,40%	6,31%	36,29%
<b>Total</b>	2.456	298	1.383	59,37%	7,20%	33,43%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

En las comunas sin IPS de la región de Antofagasta, la que registra un mayor porcentaje de población ocupada es Sierra Gorda, con 63,07%, y la que posee menor porcentaje es María Elena, con 57,40%. Respecto de la población desocupada, el valor mayor se encuentra en Sierra Gorda con 9,64% y el menor en Ollagüe, con 3,13%. Por último, la comuna con mayor porcentaje de población inactiva es María Elena, con 36,29%, y la menor Sierra Gorda, con 27,29%. En términos generales, las comunas sin IPS poseen 59,37% de población ocupada, 7,2% de población desocupada y 33,43% de población inactiva.

### Perfil educacional

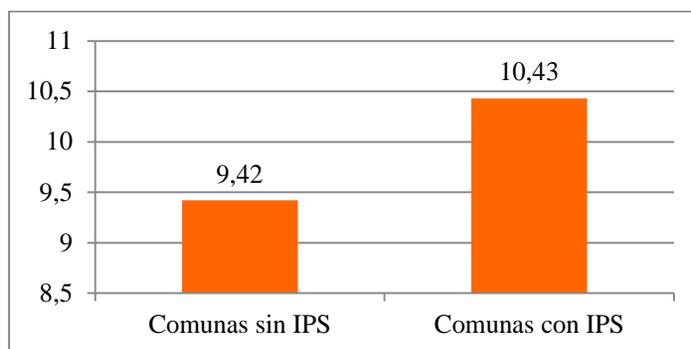
**Cuadro n° 78: Perfil educacional – Región de Antofagasta**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Sierra Gorda	9,33	39,43%	29,97%	30,60%
Ollagüe (2009)	7,55	-	-	-
María Elena	11,38	28,52%	18,07%	53,41%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

En la dimensión educacional, la comuna sin sucursal con mayor promedio de años de escolaridad es María Elena, con 11,38 años, mientras que la menor es Ollagüe, con 7,55 años (2009). Además, en términos generales dichas comunas poseen un promedio de 9,42; en tanto las regiones que sí poseen sucursal tienen un promedio de 10,43 años de escolaridad para sus habitantes. Por otra parte, la comuna de Sierra Gorda concentra a casi 70% de su población en media incompleta o menos y solo 30,6% en media completa o más, mientras que María Elena posee 53,41% de su población en media completa o más y 46,59% con enseñanza media incompleta o menos.

**Gráfico n° 15: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Antofagasta**



### Perfil pobreza y vivienda

Respecto de la variable de pobreza, las tres comunas sin sucursal promedian 9,68% de personas en situación de pobreza, y corresponde al 0,9% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que si poseen sucursal promedian 6,66%, y abarcan 99,1% de la población pobre restante de la región.

**Cuadro n° 79: Perfil pobreza y vivienda – Región de Antofagasta**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Sierra Gorda	3,8	19,4	9,2	32,4
Ollagüe	18,93	18,5	3,7	51,9
María Elena	6,3	33,5	6,6	8,1

Fuente: Información de reportes comunales de caracterización social, Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social (2013).

En este caso, Ollagüe alcanza el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza, con 18,93%, y la menor se encuentra en Sierra Gorda, con un 3,8%. En hacinamiento medio, el porcentaje de hogares más alto se encuentra en María Elena con 33,5%, seguido por Sierra Gorda con 19,4%, y luego por Ollagüe con 18,5%. En hacinamiento crítico, el mayor porcentaje corresponde a Sierra Gorda con 9,2% de hogares, y el menor a Ollagüe con 3,7%. Por último, en saneamiento deficitario, el mayor porcentaje de hogares se encuentra en Ollagüe con 51,9% de sus hogares, y el menor en María Elena con 8,1%.

## **REGIÓN DE ATACAMA**

La región está formada por nueve comuna y posee una población estimada de 290.710 habitantes para el año 2015; se espera que, hacia el 2020, alcance los 299.954. De la cifra del año 2015, 148.463 corresponden a hombres mientras que 142.247 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 286.642 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

De las comunas que componen la tercera región del país, todas poseen sucursales de ChileAtiende, por lo que —para efectos de este análisis— se considera como población cubierta, y por lo tanto no forma parte de este apartado de la demanda potencial.

## **REGIÓN DE COQUIMBO**

La región está formada por 15 comunas y posee una población estimada de 769.816 habitantes para el año 2015; se espera que hacia el 2020 alcance los 817.990. De la cifra del año 2015, 381.161 corresponden a hombres mientras que 388.655 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 749.374 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

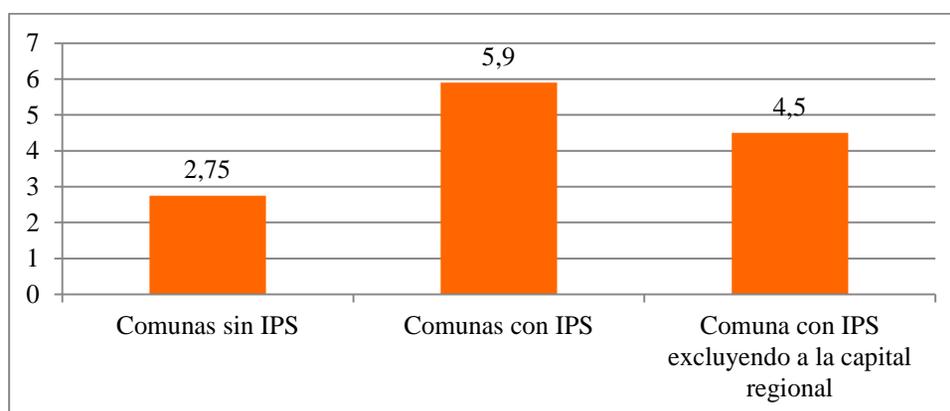
De las comunas que componen la cuarta región del país, 11 poseen sucursal de ChileAtiende: las comunas de La Serena, Coquimbo, Andacollo, Vicuña, Illapel, Canela, Los Vilos, Salamanca, Ovalle, Combarbalá y Punitaqui, mientras que las comunas de La Higuera, Paiguano, Monte Patria y Río Hurtado no poseen ninguna sucursal de dicha institución.

**Cuadro n° 80: IPS e instituciones del Estado – Región de Coquimbo**

Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de instituciones
La Higuera	61,89	La Serena	A	2
Paiguano	24,91	Vicuña	D	3
Monte Patria	32,78	Ovalle	B	3
Río Hurtado	35,26	Andacollo	D	3

De las cuatro comunas sin sucursal, La Higuera es la que presenta una mayor distancia respecto de la comuna con sucursal más cercana (61,89 kilómetros), que corresponde a la comuna de La Serena y a una sucursal tipo «A». En segundo lugar, se encuentra Río Hurtado con 35,26 kilómetros respecto de Andacollo, que posee una sucursal D. En tercer lugar se encuentra Monte Patria, a una distancia de 32,78 kilómetros respecto de Ovalle, que posee una sucursal B. Por último, la comuna de Paiguano se encuentra a 24,91 kilómetros de Vicuña, en donde hay una sucursal «D». En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 38,71 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

**Gráfico n° 16: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Coquimbo**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, en la comunas de Paiguano fue posible identificar tres de ellas (INJUV, Registro Civil y SERNAC), al igual que en Monte

Patria (INJUV, Registro Civil y SERNAC) y Río Hurtado (INJUV, Registro Civil y SERNAC), mientras que en La Higuera solo dos (Registro Civil y SERNAC). En promedio, se observan 2,75 instituciones en las comunas sin IPS, mientras que las que sí poseen sucursal IPS promedian 5,9 incluyendo la capital regional, y 4,5 excluyéndola.

### Perfil demográfico

Dentro de las cuatro comunas sin IPS se concentra una población de 45.118 personas, lo que representa aproximadamente 5,86% de la población de la región.

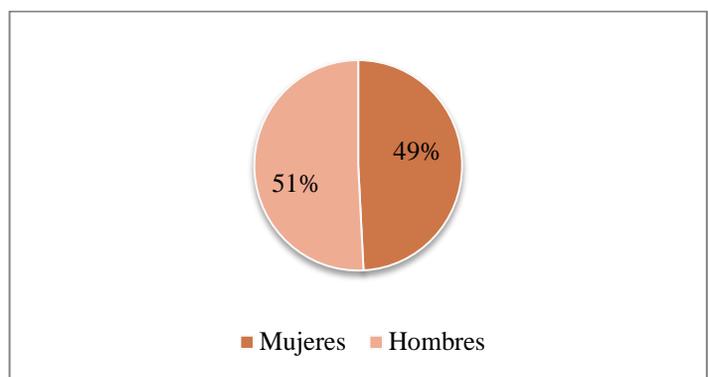
**Cuadro n° 81: Perfil demográfico general – Región de Coquimbo**

Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
La Higuera	3.951	1.792	2.159	45,36	54,64
Paiguano	4.584	2.229	2.355	48,63	51,37
Monte Patria	32.249	16.047	16.202	49,76	50,24
Río Hurtado	4.334	2.124	2.210	49,01	50,99
<b>Total</b>	<b>45.118</b>	<b>22.192</b>	<b>22.926</b>	<b>49,19</b>	<b>50,81</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En este caso, la comuna de Monte Patria es la que posee una mayor población dentro de las comunas sin sucursal, con 32.249 habitantes, de los cuales 49,76% son mujeres y 50,24% hombres. A su vez, es la comuna con mayor porcentaje de mujeres (49,76%), pese a que el porcentaje de hombres sigue siendo mayor respecto del total de 32.249 habitantes. Por último, la comuna de La Higuera es la más pequeña en términos de población, con 3.951 personas en donde 45,36% corresponde a mujeres y 54,64% a hombres.

**Gráfico n° 17: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Coquimbo**



En general, la población de las comunas sin IPS está conformada por 51,81% de hombres y 49,19% de mujeres.

**Cuadro n° 82: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Coquimbo**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
La Higuera	2.555	64,67	1.396	35,33	0,95
Paiguano	4.584	100	0	0	3,07
Monte Patria	16.702	51,79	15.547	48,21	7,39
Río Hurtado	4.334	100	0	0	2,05
<b>Total</b>	<b>28.175</b>	<b>62,45%</b>	<b>16943</b>	<b>37,55%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Con la excepción de la comuna de Monte Patria, que posee 48,21% de población urbana, y La Higuera, que posee 35,33% de la misma, las otras dos comunas poseen 100% de población rural. En términos de densidad, la comuna con mayor densidad poblacional es Monte Patria, con 7,39 habitantes por kilómetro cuadrado, y la menor es La Higuera, con solo 0,95. Además, las comunas en estudio poseen en general 62,45% de población rural y 37,55% de población urbana.

**Cuadro n° 83: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Coquimbo**

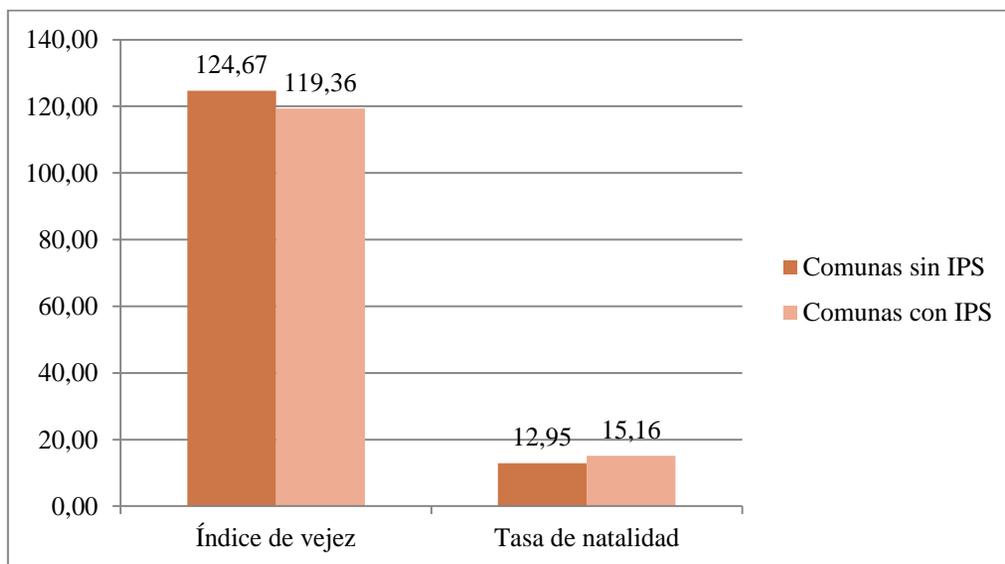
Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
La Higuera	104,99	17,3

Paiguano	110,68	10,8
Monte Patria	86,03	13,3
Río Hurtado	196,97	10,4

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Por último, respecto del indicador de vejez, hacia el año 2020 se espera que haya 196,97 adultos mayores por cada 100 niños en la comuna de Río Hurtado, alcanzando el mayor índice de vejez de las comunas revisadas. Por otro lado, la comuna con menor índice de vejez es Monte Patria con 86,03 adultos mayores por cada 100 niños. En términos de tasa de natalidad, La Higuera registra 17,3 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes, mientras que la menor se da en Río Hurtado, con un valor de 10,4.

**Gráfico n° 18: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Coquimbo**



Al comparar los valores entre las comunas sin IPS y las que sí poseen sucursal de dicha institución, se observa que el promedio del índice de vejez es levemente mayor para las comunas sin IPS, con 124,67 adultos mayores por cada 100 niños, mientras que el promedio de la tasa de natalidad es menor con 12,95 para el mismo conjunto de comunas.

## Perfil ocupacional

Los datos de ocupación se encontraban completos para el total de comunas sin sucursal ChileAtiende en la encuesta CASEN 2011.

**Cuadro n° 84: Perfil ocupacional – Región de Coquimbo**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
La Higuera	1.374	135	1.499	45,68%	4,49%	49,83%
Paiguano	1.533	72	1.903	43,70%	2,05%	54,25%
Monte Patria	12.125	291	12.092	49,47%	1,19%	49,34%
Río Hurtado	1.306	0	2.005	39,44%	0,00%	60,56%
<b>Total</b>	<b>16.338</b>	<b>498</b>	<b>17.499</b>	<b>47,58%</b>	<b>1,45%</b>	<b>50,97%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En la Región de Coquimbo, la comuna con mayor porcentaje de población ocupada para el grupo de comunas sin ChileAtiende es Monte Patria, con 49,47%, y la que posee menor porcentaje es Río Hurtado, con 39,44%. Respecto de población desocupada, el valor mayor se encuentra en La Higuera, con 4,49% y la menor en Río Hurtado, en donde no se registran casos. Por último, la comuna con mayor porcentaje de población inactiva es Río Hurtado, con 60,56%, y la menor es Monte Patria con 49,34%. En resumen, las comunas sin IPS poseen 47,58% de población ocupada; 1,45% de población desocupada y 50,97% de población inactiva, siendo este último el más importante.

## Perfil educacional

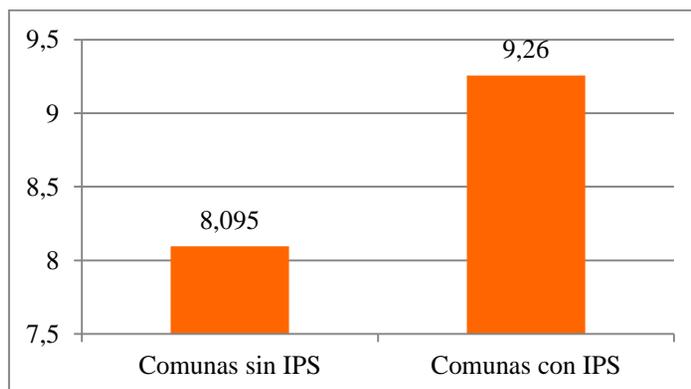
**Cuadro n° 85: Perfil educacional – Región de Coquimbo**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
La Higuera	7,89	47,14%	34,06%	18,79%
Paiguano	8,92	39,98%	34,40%	25,62%
Monte Patria	8,43	46,15%	30,84%	23,02%
Río Hurtado	7,14	54,06%	27,59%	18,35%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En la dimensión educacional, la comuna sin sucursal con mayor promedio de años de escolaridad es Paiguano, con 8,92 años, mientras que la menor es Río Hurtado, con 7,14. En total, las comunas sin IPS alcanzan un promedio de 8,095 años de escolaridad, en tanto las comunas que sí poseen sucursal tienen un promedio de 9,26 años de escolaridad para sus habitantes. Por otra parte, la comuna de Paiguano concentra cerca de 25,62% de su población con media completa o más y solo 39,98% con básica incompleta o menos, mientras que Río Hurtado posee 18,35% de su población con media completa o más, y 54,06% con enseñanza básica incompleta o menos.

**Gráfico n° 19: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Coquimbo**



### Perfil pobreza y vivienda

Respecto de la variable de pobreza, las cuatro comunas sin sucursal promedian 12,35% de personas en situación de pobreza, y equivalen a 5,2% de la población en dicha condición de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 16,97%, y corresponden al 94,8% restante de la población pobre regional.

**Cuadro N° 86: Perfil pobreza y vivienda – Región de Coquimbo**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario

La Higuera	16,5	17,3	2,7	45,1
Paiguano	8,0	17,3	2,1	27,1
Monte Patria	13,8	19,8	1,7	35,5
Río Hurtado	11,1	13,5	1,2	42,1

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

En este caso, La Higuera alcanza el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza con 16,5%, y el menor se encuentra en Paiguano con 8,0%. En hacinamiento medio, el porcentaje de hogares más alto se encuentra en Monte Patria con 19,8%, seguido por La Higuera y Paiguano con 17,3% ambas, y luego Río Hurtado con 13,5%. En hacinamiento crítico, el mayor porcentaje corresponde a La Higuera con 2,7% de hogares, y el menor a Río Hurtado con solo 1,2%. Por último, en saneamiento deficitario el mayor porcentaje de hogares se encuentra en La Higuera con 45,1% de sus hogares, mientras que el menor se encuentra en Paiguano con 27,1%.

## **REGIÓN DE VALPARAÍSO**

La región está formada por 38 comunas y posee una población estimada de 1.850.676 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 alcance 1.934.895. De la cifra del año 2015, 911.371 corresponden a hombres, mientras que 939.305 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 1.814.079 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

De las comunas que componen la Región de Valparaíso, 19 poseen sucursal de ChileAtiende; las comunas de Valparaíso, Casablanca, Concón, Puchuncaví, Quintero, Viña del Mar, Isla de Pascua, Los Andes, La Ligua, Cabildo, Quillota, La Calera, San Antonio, El Quisco, San Felipe, Llaillay, Quilpué, Limache y Villa Alemana. Por otra parte, las comunas que no poseen sucursal se presentan en la siguiente cuadro.

**Cuadro n° 87: IPS e instituciones del Estado – Región de Valparaíso**

<b>Comunas sin IPS</b>	<b>Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)</b>	<b>Comuna de la sucursal más cercana</b>	<b>Tipo de sucursal más cercana</b>	<b>Presencia de instituciones</b>
Juan Fernández	673 aprox.	Valparaíso (territorio continental chileno)	A	1
Calle Larga	2,97	Los Andes	C	1
Rinconada	13,8	San Felipe	B	1
San Esteban	6,37	Los Andes	C	1
Papudo	24,41	La Ligua	C	1
Petorca	32,25	Cabildo	D	2
Zapallar	23,11	Puchuncaví	E	2
Hijuelas	9,06	La Calera	C	3
La Cruz	6,67	La Calera	C	2
Nogales	5,25	La Calera	C	2
Algarrobo	2,14	El Quisco	D	1
Cartagena	9,21	San Antonio	A	1
El Tabo	8,69	El Quisco	D	0
Santo Domingo	6,95	San Antonio	A	0
Catemu	11,63	Llaillay	D	2
Panquehue	13,28	San Felipe	B	2
Putendo	14,5	San Felipe	B	1
Santa María	8,64	San Felipe	B	1
Olmué	11,71	Limache	D	2

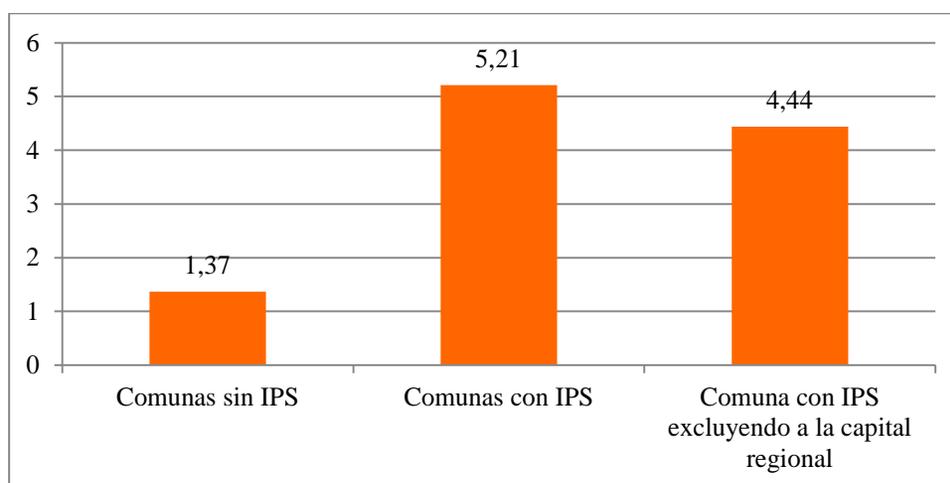
Del total de 19 comunas sin sucursal ChileAtiende, la que registra una mayor distancia (excluyendo a Juan Fernández, que no se encuentra en el territorio continental chileno) es la comuna de Petorca, que se encuentra a 32,25 kilómetros de Cabildo (sucursal tipo D), seguida por Papudo (24,41 kilómetros de La Ligua) y Zapallar (23,11 kilómetros de Puchuncaví).

Por otro lado, las comunas con menor distancia son Algarrobo —a 2,14 kilómetros de El Quisco— y Calle Larga —a 2,97 kilómetros de Los Andes—. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 11,70 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región, con excepción de la comuna de Juan Fernández, que no se encuentra en el

territorio continental chileno, por lo que se excluyó para no alterar el promedio con un caso tan atípico.

Para el caso de esta región cabe mencionar que también posee el servicio de sucursal móvil de ChileAtiende.

**Gráfico n° 20: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Valparaíso**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, la gran mayoría de las comunas posee entre una y dos instituciones (entre Registro Civil y SERNAC); sin embargo, se da el caso de las comunas de El Tabo y Santo Domingo, que no poseen ninguna de las 23 instituciones revisadas y, por otra parte, la comuna de Hijuelas, que posee tres instituciones (Dirección del Trabajo, Registro Civil, y SERNAC). En definitiva, el promedio de instituciones del Estado para comunas sin IPS es de 1,37; mientras que para las comunas con IPS es de 5,21, y de 4,44 al excluir la capital regional.

### **Perfil demográfico**

Dentro de las 19 comunas sin IPS se concentra una población de 255.646 personas, lo que representa 13,8% de la población de la región.

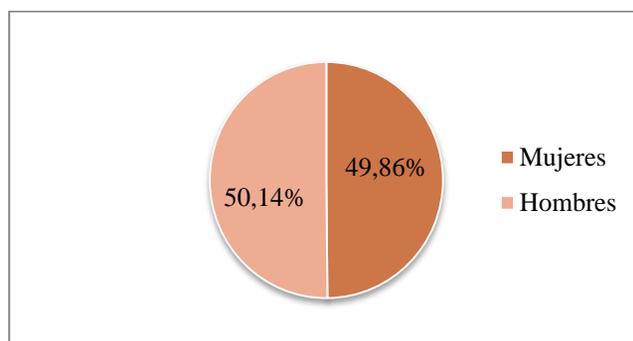
**Cuadro n° 88: Perfil demográfico general – Región de Valparaíso**

Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Juan Fernández	909	355	554	39,05	60,95
Calle Larga	11.123	5.316	5.807	47,79	52,21
Rinconada	8.194	4.021	4.173	49,07	50,93
San Esteban	17.937	8.951	8.986	49,9	50,1
Papudo	5.717	2.676	3.041	46,81	53,19
Petorca	9.771	4.869	4.902	49,83	50,17
Zapallar	7.475	3.755	3.720	50,23	49,77
Hijuelas	19.345	9.624	9.721	49,75	50,25
La Cruz	16.472	8.519	7.953	51,72	48,28
Nogales	26.704	13.461	13.243	50,41	49,59
Algarrobo	13.926	6.970	6.956	50,05	49,95
Cartagena	26.625	13.310	13.315	49,99	50,01
El Tabo	12.358	6.101	6.257	49,37	50,63
Santo Domingo	9.336	4.669	4.667	50,01	49,99
Catemu	13.398	6.562	6.836	48,98	51,02
Panquehue	7.626	3.892	3.734	51,04	48,96
Putando	17.559	8.785	8.774	50,03	49,97
Santa María	14.787	7.476	7.311	50,56	49,44
Olmué	16.384	8.144	8.240	49,71	50,29
<b>Total</b>	<b>255.646</b>	<b>127.456</b>	<b>128.190</b>	<b>49,86%</b>	<b>50,14%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En la Región de Valparaíso, las comunas sin sucursal con mayor población son Nogales, con 26.704 habitantes, y Cartagena, con 26.625, mientras que las menores son Juan Fernández, con 909 personas, y Papudo, con 5.717 personas. En términos de la población de mujeres, las comunas con mayor porcentaje son Panquehue, con 51,04%, y La Cruz, con 51,72%, mientras que las que poseen mayor cantidad de hombres son Juan Fernández, con un 60,95%, Papudo, con 53,19%, y Calle Larga, con 52,21%.

**Gráfico n° 21: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Valparaíso**



A modo general, la población de las comunas sin IPS de la región de Valparaíso se divide en 48,86% de mujeres y en 50,14% de hombres.

**Cuadro n° 89: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Valparaíso**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Juan Fernández	87	9,57	822	90,43	6,14
Calle Larga	6.102	54,86	5.021	45,14	34,54
Rinconada	847	10,34	7.347	89,66	66,62
San Esteban	6.332	35,3	11.605	64,7	13,17
Papudo	286	5	5.431	95	34,44
Petorca	2.614	26,75	7.157	73,25	6,44
Zapallar	517	6,92	6.958	93,08	25,95
Hijuelas	10.344	53,47	9.001	46,53	72,45
La Cruz	2.664	16,17	13.808	83,83	211,18
Nogales	2.371	8,88	24.333	91,12	65,94
Algarrobo	3.782	27,16	10.144	72,84	79,13
Cartagena	2.077	7,8	24.548	92,2	108,23
El Tabo	695	5,62	11.663	94,38	124,83
Santo Domingo	1.026	10,99	8.310	89,01	17,42
Catemu	6.495	48,48	6.903	51,52	37,01
Panquehue	4.608	60,42	3.018	39,58	62,51
Putendo	9.770	55,64	7.789	44,36	11,91
Santa María	3.266	22,09	11.521	77,91	89,08
Olmué	4.089	24,96	12.295	75,04	70,62
<b>Total</b>	<b>67.972</b>	<b>26,59%</b>	<b>187.674</b>	<b>73,41%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Respecto de la ruralidad, las comunas con mayor porcentaje de población rural son Panquehue, con 60,42%, Putaendo, con 55,64%, y Calle Larga, con 54,86%; mientras que las que poseen mayor porcentaje de población urbana son Papudo, con 95%, El Tabo, con 94,38% y Zapallar, con 93,08%. En densidad poblacional, las comunas con mayor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado son La Cruz y El Tabo, con 211,18 y 124,83 respectivamente. Mientras que las comunas con menor densidad poblacional son Juan Fernández y Petorca, con 6,14 y 6,44 habitantes por kilómetro cuadrado respectivamente. En general, las comunas sin IPS poseen 26,59% de población rural y 73,41% de población urbana.

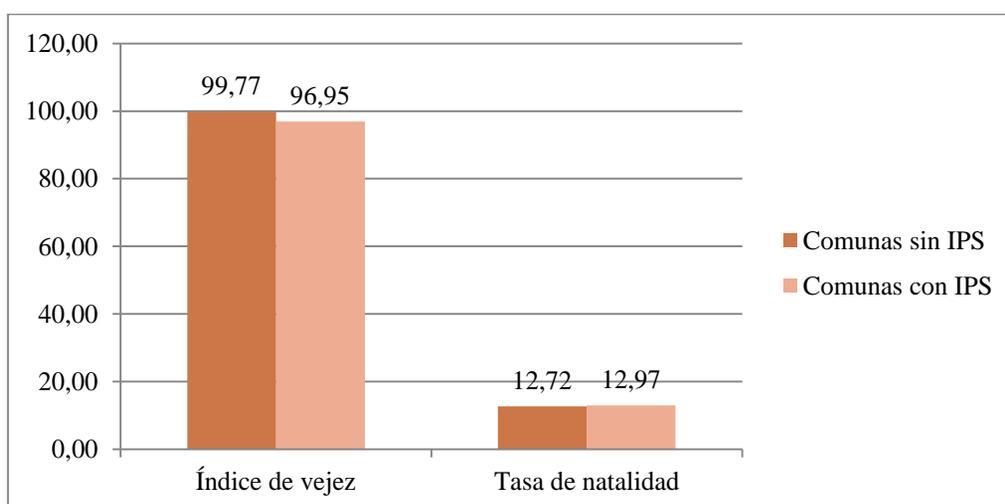
**Cuadro n° 90: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Valparaíso**

<b>Comuna</b>	<b>Índice de vejez</b>	<b>Tasa de natalidad</b>
Juan Fernández	121,48	7
Calle Larga	102,60	16,8
Rinconada	99,82	19,5
San Esteban	98,38	14,6
Papudo	82,65	13,1
Petorca	126,92	12,7
Zapallar	98,85	10,1
Hijuelas	74,35	12,6
La Cruz	88,13	14,5
Nogales	78,67	11,2
Algarrobo	97,19	9,7
Cartagena	96,98	8,9
El Tabo	154,20	7,9
Santo Domingo	104,40	14,4
Catemu	98,60	14,8
Panquehue	86,07	11,7
Putaendo	94,26	12
Santa María	87,32	18,5
Olmué	104,81	11,7

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En relación con el índice de vejez, las comunas sin IPS que poseen un índice más alto son Petorca, con 126,92 adultos mayores por cada 100 niños, y El Tabo, con 154,20. Por el otro lado, Hijuelas y Nogales son las comunas con menor índice de vejez con 74,35 y 78,67 adultos mayores por cada 100 niños, respectivamente. En cuanto a la tasa de natalidad, las comunas con menor cantidad de niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes son Juan Fernández con 7 y El Tabo con 7,9; mientras que las mayores son Rinconada con 19,5 y Santa María con 18,5.

**Gráfico n° 22: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Valparaíso**



Comparativamente, las comunas sin IPS poseen un promedio indicador de vejez levemente más alto que el de las comunas con sucursal, con 99,77 y 96,95 respectivamente; mientras que en el caso de la tasa de natalidad los resultados del conjunto de comunas sin sucursal son levemente menores (12,72) que las comunas que sí la poseen (12,97).

### **Perfil ocupacional**

En la dimensión de perfil ocupacional, no hay datos disponibles de ningún año para la comuna de Juan Fernández.

**Cuadro n° 91: Perfil ocupacional – Región de Valparaíso**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Juan Fernández	-	-	-	-	-	-
Calle Larga	3.933	421	4.825	42,85%	4,59%	52,57%
Rinconada	3.085	444	2.877	48,16%	6,93%	44,91%
San Esteban	6.490	367	6.506	48,57%	2,75%	48,69%
Papudo	2.084	54	2.272	47,26%	1,22%	51,52%
Petorca	3.399	236	4.046	44,25%	3,07%	52,68%
Zapallar	3.343	318	1.899	60,13%	5,72%	34,15%
Hijuelas	7.899	593	7.543	49,26%	3,70%	47,04%
La Cruz	5.350	537	5.673	46,28%	4,65%	49,07%
Nogales	8.217	550	11.297	40,95%	2,74%	56,30%
Algarrobo	6.279	247	4.029	59,49%	2,34%	38,17%
Cartagena	7.149	1.091	11.670	35,91%	5,48%	58,61%
El Tabo	2.792	85	5.099	35,01%	1,07%	63,93%
Santo Domingo	4.130	584	2.736	55,44%	7,84%	36,72%
Catemu	5.771	309	4.692	53,57%	2,87%	43,56%
Panquehue	3.322	346	2.599	53,01%	5,52%	41,47%
Putendo	7.288	661	6.023	52,16%	4,73%	43,11%
Santa María	5.522	318	5.853	47,22%	2,72%	50,06%
Olmué	6.263	269	7.167	45,72%	1,96%	52,32%
<b>Total</b>	<b>92.316</b>	<b>7.430</b>	<b>96.806</b>	<b>46,97%</b>	<b>3,78%</b>	<b>49,25%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En la Región de Valparaíso, la comuna con mayor porcentaje de población ocupada para el grupo de comunas sin ChileAtiende es Zapallar, con 60,13%, seguida por Algarrobo con 59,49% y Santo Domingo con 55,44%. Mientras que las comunas con menor porcentaje de población ocupada son Cartagena y el Tabo, con 35,91% y 35,01% respectivamente. Respecto de la población desocupada, los mayores porcentajes se encuentran en Santo Domingo, con 7,84%, y Rinconada, con 6,93%, mientras que los menores se encuentran en Papudo y El Tabo, con 1,22% y 1,07% respectivamente. Por último, los porcentajes más importantes de población inactiva se encuentran en El Tabo, con 63,93% y Cartagena con 58,61%, mientras que los menores están en Santo Domingo con 36,72% y Zapallar con 34,15%.

En general, las comunas sin IPS poseen 46,97% de población ocupada, 3,78% de población desocupada y 49,25% de población inactiva.

## Perfil educacional

**Cuadro n° 92: Perfil educacional – Región de Valparaíso**

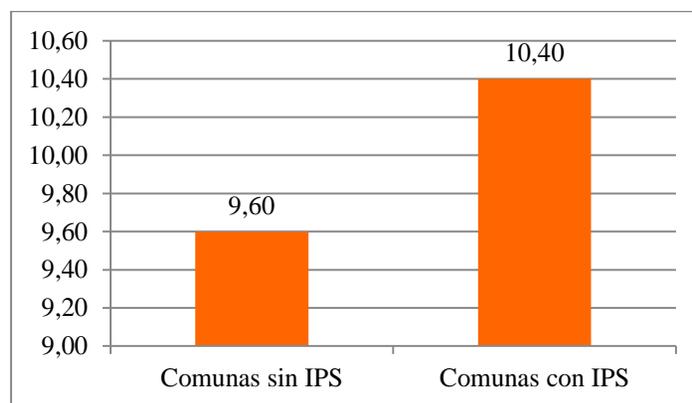
Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Juan Fernández	-	-	-	-
Calle Larga	9,66	30,67%	34,39%	34,93%
Rinconada	10,07	33,75%	26,25%	40,01%
San Esteban	9,54	40,71%	28,76%	30,53%
Papudo	10,09	31,69%	27,99%	40,32%
Petorca	8,58	43,94%	25,58%	30,48%
Zapallar	9,15	42,09%	31,14%	26,77%
Hijuelas	8,43	49,43%	19,02%	31,55%
La Cruz	11,16	36,91%	13,96%	49,13%
Nogales	9,39	40,06%	29,69%	30,26%
Algarrobo	10,75	31,28%	24,44%	44,28%
Cartagena	8,97	41,30%	25,30%	33,40%
El Tabo	9,88	40,77%	25,77%	33,46%
Santo Domingo	9,24	43,78%	21,61%	34,61%
Catemu	8,67	39,17%	37,74%	23,09%
Panquehue	9,89	34,88%	29,81%	35,32%
Putendo	9,79	35,44%	25,00%	39,55%
Santa María	9,87	38,49%	24,45%	37,05%
Olmué	9,64	33,52%	31,74%	34,73%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En relación con el perfil educacional, los mayores promedios de años de escolaridad se encuentran en La Cruz y Algarrobo, con 11,16 y 10,75 años, mientras que los menores se encuentran en 8,67 años para Catemu y 8,43 años para Hijuelas. En promedio, las comunas sin IPS poseen 9,60 años de escolaridad, lo que es levemente menor a los 10,40 años de las comunas que sí poseen ChileAtiende. En cuanto a los niveles educacionales, los que concentran mayor cantidad de personas con educación básica incompleta o menos son

Petorca, con 43,94% e Hijuelas, con 49,43%; mientras que en educación media completa o más, las comunas con mayor porcentaje son La Cruz con 49,13% y Algarrobo con 44,28%.

**Gráfico n° 23: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Valparaíso**



### Perfil pobreza y vivienda

Respecto de la variable de pobreza, las 19 comunas sin sucursal promedian 12,26% de personas en situación de pobreza, que equivalen a 11,6% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 17,99% y representan 88,4% de población en situación de pobreza restante para la región.

**Cuadro n° 93: Perfil pobreza y vivienda – Región de Valparaíso**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Juan Fernández	12,25	20,4	4,4	4,8
Calle Larga	9,7	23,5	4,3	22,3
Rinconada	10,4	23,4	3,3	18,0
San Esteban	12,8	17,8	1,7	15,4
Papudo	16,4	17,8	1,2	9,6
Petorca	15,5	17,2	0,9	15,7
Zapallar	2,1	12,3	0,7	11,8
Hijuelas	16,2	21,3	2,7	28,0
La Cruz	11,4	17,8	0,8	19,2

Nogales	20,9	19,5	2,2	16,9
Algarrobo	1	15,9	1,3	13,8
Cartagena	24,4	17,9	2,2	14,7
El Tabo	15	11,4	1,6	27,0
Santo Domingo	1,2	15,2	0,4	34,3
Catemu	5,3	17,2	1,4	19,3
Panquehue	9,8	20,1	1,8	13,3
Putendo	16,3	18,1	2,3	25,9
Santa María	16,5	16,8	1,0	13,2
Olmué	15,8	18,0	1,4	39,7

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de pobreza son Nogales, con 20,9%, y Cartagena, con 24,4%, mientras que las menores son Algarrobo con 1% y Zapallar con 2,1%. Respecto del hacinamiento medio, las comunas con más porcentaje de hogares son Calle Larga y Rinconada, con 23,5% y 23,4%, y las menores Zapallar, con 12,3%, y El Tabo, con 11,4%. En hacinamiento crítico las comunas con mayor cantidad de hogares son Juan Fernández con 4,4% y, nuevamente, Calle Larga, con 4,3%; por el lado de las menores, se repite Zapallar con 0,7% y también está Santo Domingo, con 0,4%. Por último, en saneamiento deficitario, las comunas con mayor porcentaje son Olmué, con 39,7% y Santo Domingo con 34,3%, mientras que las menores son Papudo con 9,6% y Juan Fernández con 4,8%.

## REGIÓN DE O'HIGGINS

La región está formada por 33 comunas y posee una población estimada de 925.353 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 alcance 964.325. De la cifra del año 2015, 466.470 corresponden a hombres, mientras que 458.883 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 908.553 para la región.

## ChileAtiende e instituciones del Estado

De las comunas que componen la región de O'Higgins, 12 poseen sucursal de ChileAtiende; las comunas de Rancagua, Codegua, Graneros, Mostazal, Rengo, San Vicente, Pichilemu, Marchihue, San Fernando, Chimbarongo, Lolol y Santa Cruz. Por otra parte, las comunas que no poseen sucursal se presentan en la siguiente cuadro.

**Cuadro n° 94: IPS e instituciones del Estado – Región de O'Higgins**

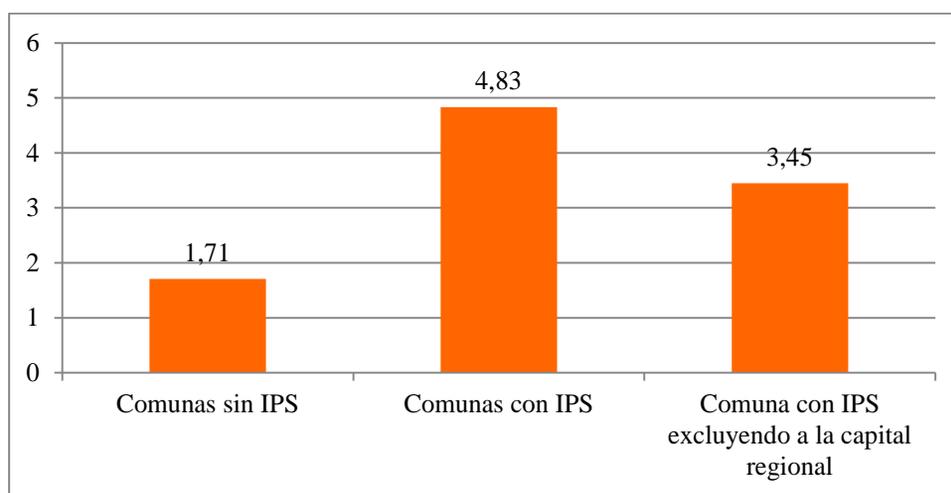
Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de Instituciones
Coinco	27,23	Rancagua	A	2
Coltauco	25,19	San Vicente	B	2
Doñihue	26,2	Rancagua	A	2
Las Cabras	39,37	Marchihue	E	3
Machalí	7,17	Marchihue	E	2
Malloa	10,51	Rengo	B	2
Olivar	10,55	Rancagua	A	1
Peumo	11,33	San Vicente	B	1
Pichidegua	25,6	San Vicente	B	2
Quinta de Tilcoco	16,37	Rengo	B	1
Requínoa	15,29	Rengo	B	1
La Estrella	24,56	Marchihue	E	2
Litueche	44,45	Marchihue	E	1
Navidad	77,88	Marchihue	E	1
Paredones	29,45	Lolol	E	2
Chépica	32,66	Chimbarongo	D	1
Nancagua	35,02	Chimbarongo	D	3
Palmilla	42,23	Lolol	E	1
Peralillo	16,95	Marchihue	E	2
Placilla	16,22	San Fernando	B	2
Pumanque	29,82	Lolol	E	2

Del total de 21 comunas sin sucursal ChileAtiende, la que registra una mayor distancia es Navidad, con 77,88 kilómetros de Marchihue (sucursal categoría E), seguida por Litueche, que se encuentra a 44,45 kilómetros de la misma comuna de Marchihue y luego por Palmilla, que se encuentra a 42,23 kilómetros de Lolol.

Por otra parte, las comunas con menor distancia son Machalí —que se encuentra a 7,17 kilómetros de Marchihue— y Malloa —ubicada a 10,51 kilómetros de Rengo—. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 26,86 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

Para el caso de esta región, cabe mencionar que también posee el servicio de sucursal móvil de ChileAtiende.

**Gráfico n° 24: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de O’Higgins**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, la gran mayoría de las comunas posee entre una y dos instituciones (entre Registro Civil y SERNAC); sin embargo, se da el caso de las comunas que poseen tres instituciones, como por ejemplo en el caso de Las Cabras (Registro Civil, SERNAC y Dirección del Trabajo) y Nancagua (INJUV, SERNAC y Registro Civil). En promedio, es posible encontrar 1,71 instituciones del Estado en las comunas sin IPS, mientras que en las comunas con IPS el promedio es de 4,83 incluyendo la capital regional y 3,45 excluyéndola.

### **Perfil demográfico**

Dentro de las 21 comunas sin IPS se concentra una población de 296.031 personas, lo que representa 31,99% de la población regional.

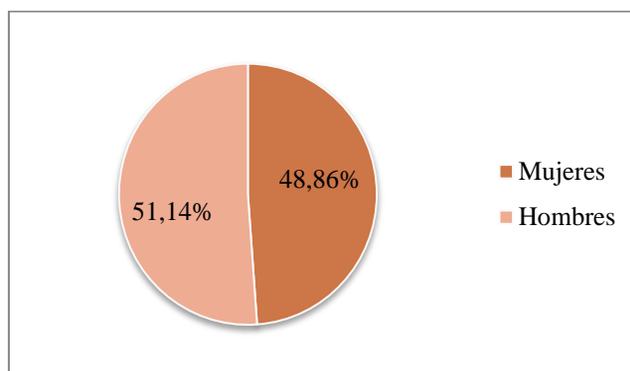
**Cuadro n° 95: Perfil demográfico general – Región de O’Higgins**

<b>Comuna</b>	<b>Población</b>	<b>Población femenina</b>	<b>Población masculina</b>	<b>% de población femenina</b>	<b>% de población masculina</b>
Coinco	7.317	3.639	3.678	49,73	50,27
Coltauco	17.703	8.846	8.857	49,97	50,03
Doñihue	20.750	10.184	10.566	49,08	50,92
Las Cabras	24.114	11.404	12.710	47,29	52,71
Machalí	36.516	19.379	17.137	53,07	46,93
Malloa	13.856	6.769	7.087	48,85	51,15
Olivar	14.205	7.286	6.919	51,29	48,71
Peumo	15.582	7.557	8.025	48,5	51,5
Pichidegua	19.436	9.428	10.008	48,51	51,49
Quinta de Tilcoco	12.184	5.981	6.203	49,09	50,91
Requínoa	26.510	12.998	13.512	49,03	50,97
La Estrella	4.881	1.615	3.266	33,09	66,91
Litueche	5.580	2.573	3.007	46,11	53,89
Navidad	5.459	2.512	2.947	46,02	53,98
Paredones	6.795	2.954	3.841	43,47	56,53
Chépica	13.689	6.615	7.074	48,32	51,68
Nancagua	17.546	8.550	8.996	48,73	51,27
Palmilla	11.709	5.640	6.069	48,17	51,83
Peralillo	10.595	5.049	5.546	47,65	52,35
Placilla	8.543	4.200	4.343	49,16	50,84
Pumanque	3.061	1.469	1.592	47,99	52,01
<b>Total</b>	<b>296.031</b>	<b>144648</b>	<b>151.383</b>	<b>48,86%</b>	<b>51,14%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Dentro de las comunas sin sucursal, la que posee una mayor cantidad de población es Machalí, concentrando a 36.616 personas, las que además se caracterizan por ser en un 53,07% mujeres, alcanzando el porcentaje más alto dentro de las comunas revisadas. Por otra parte, las comunas con menor población serían Pumanque con 3.061 personas —de las cuales 47,99% son mujeres y 52,01% hombres—, y luego La Estrella, con una población de 4.881 personas, de las cuales 66,91% son hombres, constituyéndose como la comuna con mayor porcentaje de personas de dicho sexo.

**Gráfico n° 25: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de O’Higgins**



En resumen, la población de las comunas sin IPS posee un porcentaje de hombres de 51,14% y de mujeres de 48,86%.

**Cuadro n° 96: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de O’Higgins**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Coinco	1.439	19,67	5.878	80,33	74,66
Coltauco	2.156	12,18	15.547	87,82	78,68
Doñihue	683	3,29	20.067	96,71	266,03
Las Cabras	19.588	81,23	4.526	18,77	32,19
Machalí	1.804	4,94	34.712	95,06	14,12
Malloa	8.625	62,25	5.231	37,75	122,62
Olivar	9.000	63,36	5.205	36,64	315,67
Peumo	9.422	60,47	6.160	39,53	101,84
Pichidegua	12.929	66,52	6.507	33,48	60,74
Quinta de Tilcoco	7.303	59,94	4.881	40,06	131,01
Requínoa	15.121	57,04	11.389	42,96	39,39
La Estrella	1.476	30,24	3.405	69,76	11,22
Litueche	2.710	48,57	2.870	51,43	9,01
Navidad	4.872	89,25	587	10,75	18,2
Paredones	4.791	70,51	2.004	29,49	12,09
Chépica	8.026	58,63	5.663	41,37	27,21
Nancagua	9.864	56,22	7.682	43,78	158,07
Palmilla	7.879	67,29	3.830	32,71	49,41
Peralillo	5.182	48,91	5.413	51,09	37,44
Placilla	6.791	79,49	1.752	20,51	58,12

Pumanque	3.061	100	0	0	6,94
<b>Total</b>	<b>142.722</b>	<b>48,21%</b>	<b>153.309</b>	<b>51,79%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de población rural son Pumanque, con 100% de su población en dicha condición; Navidad, con 89,25% y Las Cabras, con 81,23%. Por otra parte, las comunas que registran mayor porcentaje de población urbana son Doñihue, con 96,71% y Machalí, con 95,06%. En cuanto a la densidad poblacional, los mayores valores se encuentran en Doñihue y en Olivar, con 266,03 y 315,67 personas por kilómetro cuadrado respectivamente, mientras que los valores más bajos se encuentran en Pumanque, con 6,94, y Litueche, con 9,01 personas por kilómetro cuadrado. En general, las comunas sin IPS poseen 48,21% de población rural y 51,79% de población urbana.

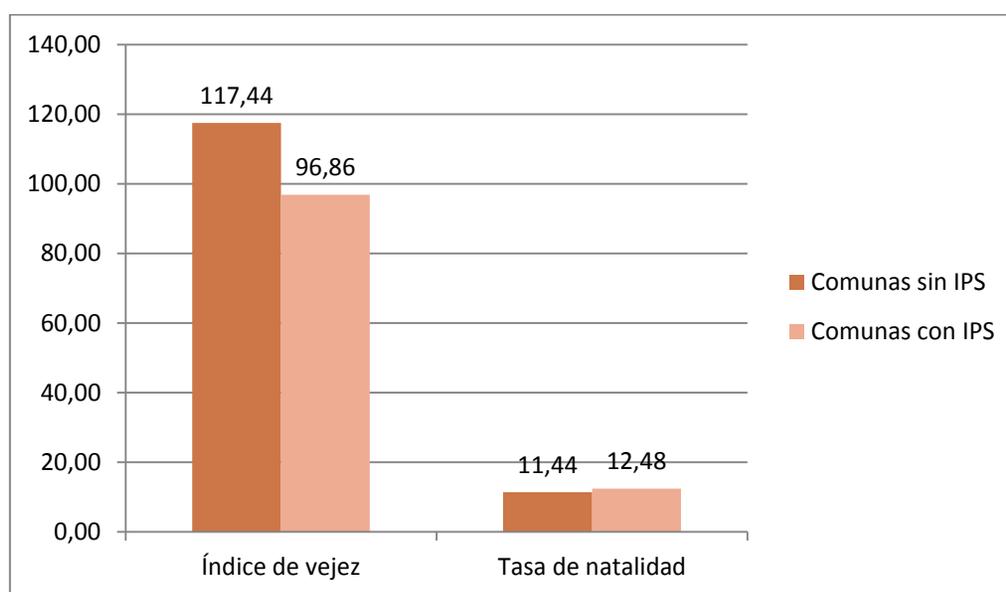
**Cuadro n° 97: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de O’Higgins**

<b>Comuna</b>	<b>Índice de vejez</b>	<b>Tasa de natalidad</b>
Coinco	109,24	10,6
Coltauco	103,81	14,3
Doñihue	82,04	13,2
Las Cabras	103,04	12,8
Machalí	66,43	19,6
Malloa	88,38	9,6
Olivar	62,23	13,6
Peumo	95,18	12,3
Pichidegua	124,96	10,6
Quinta de Tilcoco	119,32	11,7
Requínoa	73,91	13,7
La Estrella	182,20	4,6
Litueche	122,67	10,3
Navidad	219,92	8,4
Paredones	175,53	6,3
Chépica	132,11	12,9
Nancagua	90,95	13,5
Palmilla	109,58	12,5
Peralillo	128,66	10
Placilla	104,63	11,2
Pumanque	171,46	8,6

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En relación con el índice de vejez, las comunas sin IPS que poseen un índice más alto son Navidad, con 219,92; La Estrella, con 182,20, y Paredones, con 175,53 adultos mayores por cada 100 niños. En tanto, las comunas con menor índice son Olivar, con 62,23, y Machalí, con 66,43 adultos mayores por cada 100 niños. Por otro lado, las comunas con mayor tasa de natalidad son Machalí y Coltauco, con 19,6 y 14,3 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes respectivamente. Mientras que las comunas con menor tasa son Paredones con 6,3 y La Estrella con 4,6.

**Gráfico n° 26: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de O’Higgins**



En comparación, las comunas sin IPS poseen un mayor índice de vejez que las comunas que sí poseen sucursal de la institución, con 117,44. En tanto, en cuanto a la tasa de natalidad las que no tienen IPS registran un valor levemente menor (11,44) respecto de las que sí tienen (12,48).

### **Perfil ocupacional**

En la dimensión del perfil ocupacional, los datos están disponibles para todas las comunas para el año 2011 según la Encuesta CASEN.

**Cuadro n° 98: Perfil ocupacional – Región de O’Higgins**

<b>Comuna</b>	<b>Población ocupada</b>	<b>Población desocupada</b>	<b>Población inactiva</b>	<b>% población ocupada</b>	<b>% población desocupada</b>	<b>% población inactiva</b>
Coinco	2.927	214	2.488	52,00%	3,80%	44,20%
Coltauco	7.802	124	6.113	55,57%	0,88%	43,54%
Doñihue	7.475	311	8.251	46,61%	1,94%	51,45%
Las Cabras	9.401	1.182	8.157	50,17%	6,31%	43,53%
Machalí	14.823	936	10.038	57,46%	3,63%	38,91%
Malloa	6.360	207	4.253	58,78%	1,91%	39,31%
Olivar	5.980	304	4.295	56,53%	2,87%	40,60%
Peumo	6.422	253	5.577	52,42%	2,06%	45,52%
Pichidegua	7.763	278	8.112	48,06%	1,72%	50,22%
Quinta de Tilcoco	5.655	114	4.186	56,81%	1,15%	42,05%
Requínoa	11.544	1.163	7.859	56,13%	5,65%	38,21%
La Estrella	1.656	0	1.430	53,66%	0,00%	46,34%
Litueche	2.527	101	2.116	53,27%	2,13%	44,60%
Navidad	2.164	184	2.394	45,63%	3,88%	50,49%
Paredones	2.655	15	2.375	52,63%	0,30%	47,08%
Chépica	5.709	100	5.036	52,64%	0,92%	46,44%
Nancagua	7.908	86	5.436	58,88%	0,64%	40,48%
Palmilla	4.822	642	4.562	48,09%	6,40%	45,50%
Peralillo	3.703	329	3.748	47,60%	4,23%	48,17%
Placilla	3.333	316	3.254	48,28%	4,58%	47,14%
Pumanque	1.462	43	1.419	50,00%	1,47%	48,53%
<b>Total</b>	<b>122.091</b>	<b>6.902</b>	<b>101.099</b>	<b>53,06%</b>	<b>3,00%</b>	<b>43,94%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En la dimensión ocupacional, las comunas con mayor porcentaje de ocupados son Nancagua con 58,88%, Malloa con 58,78% y Machalí con 57,46%, mientras que las que registran menores porcentajes son Navidad con 45,63% y Doñihue con 46,61%. En tanto, la desocupación se presenta con mayores porcentajes en Palmilla, con 6,40%, y Las Cabras, con 6,31%, y es menor en las comunas de Paredones con 0,3% y La Estrella, donde alcanza 0%. Por último, la población inactiva se presenta con porcentajes importantes en Doñihue, con 51,45%, Navidad, con 50,49 y Pichidegua, con 50,22%.

En términos generales, las comunas sin IPS registran una población ocupada de 53,06%, una desocupada de 3% y una inactiva de 43,94%.

## Perfil educacional

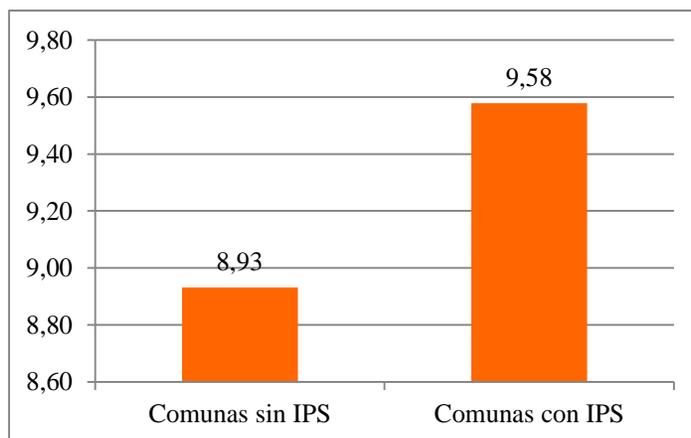
**Cuadro n° 99: Perfil educacional – Región de O’Higgins**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Coinco	8,83	44,92%	28,05%	27,03%
Coltauco	8,98	44,78%	24,13%	31,10%
Doñihue	8,98	41,14%	25,23%	33,63%
Las Cabras	9,00	44,58%	24,11%	31,31%
Machalí	11,34	38,33%	13,88%	47,79%
Malloa	9,06	44,78%	27,46%	27,75%
Olivar	9,32	43,72%	26,49%	29,79%
Peumo	8,92	44,58%	25,73%	29,69%
Pichidegua	7,74	53,18%	19,20%	27,62%
Quinta de Tilcoco	9,05	38,19%	33,20%	28,61%
Requínoa	9,65	37,77%	31,16%	31,06%
La Estrella	10,48	22,53%	25,75%	51,73%
Litueche	8,95	35,49%	29,35%	35,16%
Navidad	8,40	47,52%	27,66%	24,82%
Paredones	7,81	47,71%	36,38%	15,90%
Chépica	8,37	47,22%	29,71%	23,07%
Nancagua	9,16	40,67%	32,96%	26,37%
Palmilla	7,85	45,58%	27,95%	26,48%
Peralillo	9,10	48,01%	19,23%	32,75%
Placilla	8,62	45,44%	27,66%	26,90%
Pumanque	7,96	44,44%	29,17%	26,39%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En relación con el perfil educacional, los mayores promedios de años de escolaridad se encuentran en Machalí, con 11,34 años de escolaridad, y La Estrella, con 10,48, mientras que los menores se encuentran en Pichidegua, Paredones, Palmilla y Pumanque, cuyos valores oscilan entre 7,74 y 7,96 años de escolaridad promedio. En tanto, el promedio de los años de escolaridad de las comunas con sucursal ChileAtiende es de 9,58; lo que es más alto que el promedio total de las comunas sin IPS, que alcanza los 8,93 años de escolaridad.

**Gráfico n° 27: Años de escolaridad promedio comparados – Región de O’Higgins**



Respecto de los niveles de enseñanza, las comunas de Machalí y La Estrella nuevamente obtienen los mejores indicadores en tanto su porcentaje de personas con enseñanza media completa o más son los más altos del conjunto de comunas, con 47,91% y 51,73% respectivamente. Mientras que las comunas con índices más altos en el nivel de enseñanza básica incompleta o menos son Peralillo, con 48,01%, y Pichidegua, con 53,18%.

### **Perfil pobreza y vivienda**

En este conjunto de variables, las 21 comunas sin sucursal promedian 8,84% de personas en situación de pobreza, y corresponden a 29,2% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 12,14%, lo que equivale al 70,8% restante de la población pobre regional.

**Cuadro n° 100: Perfil pobreza y vivienda – Región de O’Higgins**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Coinco	11,8	17,7	2,0	30,8
Coltauco	10,5	19,4	1,1	30,5

Doñihue	15,8	17,0	0,9	23,8
Las Cabras	4,7	18,1	1,5	44,1
Machalí	8	20,3	2,2	44,7
Malloa	7,6	21,4	1,8	28,9
Olivar	10,5	21,0	3,3	23,9
Peumo	5,3	20,3	1,9	24,3
Pichidegua	7,8	19,6	1,4	30,3
Quinta de Tilcoco	5,8	18,0	0,9	35,0
Requínoa	8,7	21,2	1,7	20,4
La Estrella	0,9	26,1	4,5	35,7
Litueche	11,1	17,9	2,5	33,8
Navidad	6,6	12,6	1,0	43,5
Paredones	4,5	13,1	1,0	51,7
Chépica	14,6	19,5	1,3	24,0
Nancagua	8,1	23,4	1,9	19,5
Palmilla	9,5	22,0	1,0	34,0
Peralillo	17,2	19,2	1,8	21,1
Placilla	10,4	20,1	1,9	39,6
Pumanque	6,2	16,5	1,1	51,5

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de pobreza son Chépica, con 14,6%, Doñihue con 15,8% y Peralillo con 17,2% de personas en situación de pobreza. Mientras que las menores son Las Cabras, Paredones y La Estrella, con 4,7%, 4,5% y 0,9% de personas en situación de pobreza respectivamente. En cuanto al hacinamiento medio, las comunas con mayores porcentajes son La Estrella, con 26,1%, Nancagua, con 23,4%, y Palmilla, con 22,0%; mientras que el hacinamiento crítico se encuentra más presente en las comunas de Olivar y La Estrella, con 3,3% y 4,5% respectivamente. Por último, las comunas con mayor saneamiento deficitario son Pumanque, con 51,5%, y Paredones, con 51,7%.

## REGIÓN DEL MAULE

La región está formada por 30 comunas y posee una población estimada de 1.047.476 habitantes para el año 2015, la que se espera que alcance 1.083.275 hacia el 2020. De la

cifra del año 2015, 520.494 corresponden a hombres, mientras que 526.982 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 1.031.622 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

De las comunas que componen la séptima región del país, todas poseen sucursales de ChileAtiende, por lo que para efectos de este análisis se considera como población cubierta y —por lo tanto— no forma parte de este apartado de la demanda potencial.

## **REGIÓN DEL BIOBÍO**

La región está formada por 54 comunas y posee una población estimada de 2.099.181 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 alcance los 2.154.148. De la cifra del año 2015, 1.033.339 corresponden a hombres, mientras que 1.065.842 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 2.074.094 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

De las 54 comunas que forman parte de la Región del Biobío, existen 23 que poseen sucursal ChileAtiende: estas son las comunas de Concepción, Coronel, Lota, Talcahuano, Tomé, Lebu, Arauco, Cañete, Curanilahue, Los Ángeles, Cabrero, Laja, Mulchén, Nacimiento, Santa Bárbara, Yumbel, Chillán, Bulnes, Coelemu, El Carmen, Quirihue, San Carlos y Yungay. Por otra parte, las comunas que no poseen sucursal ascienden a 31, y se presentan en la siguiente cuadro.

**Cuadro n° 101: IPS e instituciones del Estado – Región del Biobío**

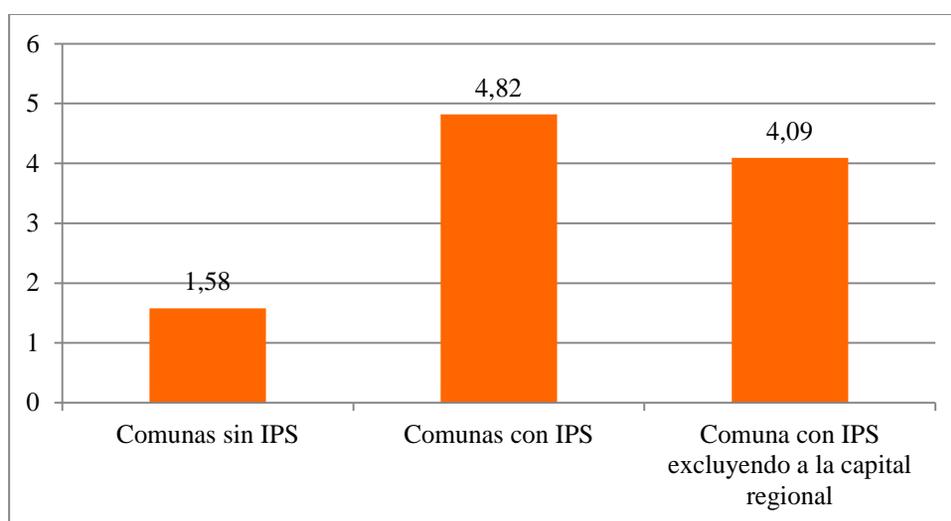
<b>Comunas sin IPS</b>	<b>Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)</b>	<b>Comuna de la sucursal más cercana</b>	<b>Tipo de sucursal más cercana</b>	<b>Presencia de instituciones</b>
Chiguayante	10,92	Concepción	A	3
Florida	44,77	Concepción	A	2
Hualqui	24,52	Concepción	A	3
Penco	12,36	Concepción	A	2
San Pedro de la Paz	6,38	Concepción	A	4
Santa Juana	46,27	Lota	B	1
Hualpén	14,25	Talcahuano	B	2
Contulmo	35,18	Cañete	C	2
Los Álamos	25,75	Lebu	D	1
Tirúa	67,1	Cañete	C	2
Antuco	70,72	Yungay	D	1
Negrete	17,29	Nacimiento	D	1
Quilaco	3,52	Santa Bárbara	E	1
Quilleco	39,46	Los Ángeles	A	2
San Rosendo	2,33	Laja	D	1
Tucapel	17,37	Yungay	D	1
Alto Biobío	47,86	Santa Bárbara	E	1
Cobquecura	33,76	Quirihue	D	1
Coihueco	29,02	Chillán	A	1
Chillán Viejo	3,03	Chillán	A	3
Ninhue	26,22	Quirihue	D	2
Ñiquén	16,23	Parral	C	1
Pemuco	15,33	El Carmen	E	1
Pinto	25,05	Chillán	A	1
Portezuelo	37,18	Chillán	A	1
Quillón	17,37	Bulnes	D	1
Ránquil	43,66	Coelemu	D	2
San Fabián	42,81	San Carlos	C	1
San Ignacio	25,68	El Carmen	E	2
San Nicolás	24,07	Chillán	A	1
Treguaco	9,42	Coelemu	D	1

Del total de 31 comunas sin sucursal ChileAtiende, la que registra una mayor distancia es Antuco, con 70,72 kilómetros respecto de Yungay (sucursal categoría D); luego, le sigue Tirúa con 67,1 kilómetros respecto de Cañete, y enseguida Alto Biobío con 47,86

kilómetros de Santa Bárbara. Por otro lado, las comunas con menor distancia son San Rosendo a 2,33 kilómetros de Laja, y Chillán Viejo a 3,03 kilómetros de Chillán. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 26,93 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

Para el caso de esta región cabe mencionar que también posee el servicio de sucursal móvil de ChileAtiende.

**Gráfico n° 28: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región del Biobío**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, la gran mayoría de las comunas posee entre una y tres instituciones (entre Registro Civil, SERNAC e INJUV), y la única comuna que se escapa a esta regla es San Pedro de la Paz, que posee cuatro instituciones (FONASA, INJUV, Registro Civil y SERNAC), esto además de Hualpén, que si bien posee tres instituciones, estas son el ISL, el Registro Civil y el SERNAC; y Chiguayante, que posee FONASA, el Registro Civil y el SERNAC. En promedio, las comunas sin IPS poseen 1,58 instituciones del Estado, mientras que las comunas que sí poseen dicha institución tienen 4,82 y 4,09 al excluir a la capital regional.

## Perfil demográfico

Dentro de las 31 comunas sin IPS se concentra una población de 666.612 personas, lo que representa el 63,64% de la población regional.

**Cuadro n° 102: Perfil demográfico general – Región del Biobío**

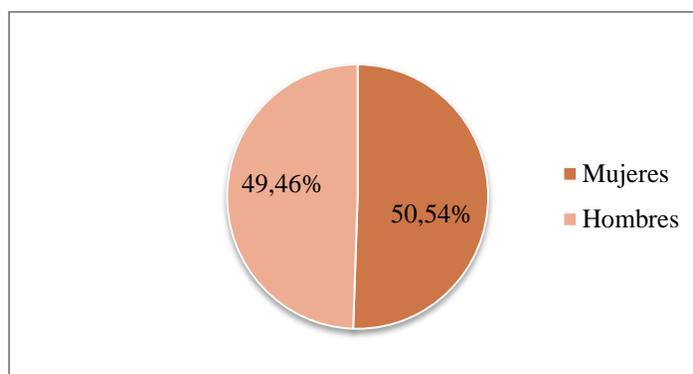
Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Chiguayante	132.613	70.696	61.917	53,31	46,69
Florida	9.655	4.854	4.801	50,27	49,73
Hualqui	23.211	11.921	11.290	51,36	48,64
Penco	54.684	28.108	26.576	51,4	48,6
San Pedro de la Paz	100.336	52.345	47.991	52,17	47,83
Santa Juana	13.499	6.872	6.627	50,91	49,09
Hualpén	83.916	42.084	41.832	50,15	49,85
Contulmo	4.880	2.449	2.431	50,18	49,82
Los Álamos	21.420	10.468	10.952	48,87	51,13
Tirúa	11.270	5.433	5.837	48,21	51,79
Antuco	3.675	1.840	1.835	50,07	49,93
Negrete	8.966	4.308	4.658	48,05	51,95
Quilaco	3.586	1.748	1.838	48,75	51,25
Quilleco	10.287	4.980	5.307	48,41	51,59
San Rosendo	3.454	1.820	1.634	52,69	47,31
Tucapel	13.627	6.818	6.809	50,03	49,97
Alto Biobío	11.486	3.211	8.275	27,96	72,04
Cobquecura	4.957	2.261	2.696	45,61	54,39
Coihueco	24.902	11.918	12.984	47,86	52,14
Chillán Viejo	32.404	16.302	16.102	50,31	49,69
Ninhue	5.039	2.571	2.468	51,02	48,98
Ñiquén	9.439	4.715	4.724	49,95	50,05
Pemuco	9.141	4.425	4.716	48,41	51,59
Pinto	11.263	5.552	5.711	49,29	50,71
Portezuelo	4.843	2.380	2.463	49,14	50,86
Quillón	15.538	7.767	7.771	49,99	50,01
Ránquil	4.672	2.366	2.306	50,64	49,36
San Fabián	3.487	1.591	1.896	45,63	54,37
San Ignacio	15.461	7.726	7.735	49,97	50,03
San Nicolás	10.065	4.991	5.074	49,59	50,41

Treguaco	4.836	2.408	2.428	49,79	50,21
<b>Total</b>	<b>666.612</b>	<b>336.928</b>	<b>329.684</b>	<b>50,54%</b>	<b>49,46%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Las comunas sin sucursal que poseen mayor población son Chiguayante —con 132.613 habitantes—, San Pedro de la Paz —con 100.336— y Hualpén —con 83.916—. Mientras que las menos pobladas son San Rosendo, con 3.454 personas, y San Fabián, con 3.487. En otro aspecto, las comunas con mayor porcentaje de población femenina son Chiguayante, con 53,31%; San Rosendo, con 52,69% y San Pedro de la Paz, con 52,17%. Mientras que las comunas con mayor porcentaje de población masculina son Alto Biobío, con 72,04%, y Cobquecura, con 54,39%.

**Gráfico n° 29: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región del Biobío**



En resumen, la población de las comunas sin IPS se distribuye en 50,54% de hombres y en 49,46% de mujeres.

**Cuadro n° 103: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región del Biobío**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Chiguayante	0	0	132.613	100	1841,85
Florida	5.675	58,78	3.980	41,22	15,85
Hualqui	2.864	12,34	20.347	87,66	43,71
Penco	1.176	2,15	53.508	97,85	506,33
San Pedro de la Paz	361	0,36	99.975	99,64	887,93

Santa Juana	5.373	39,8	8.126	60,2	18,47
Hualpén	1.217	1,45	82.699	98,55	1554
Contulmo	2.401	49,2	2.479	50,8	5,07
Los Álamos	2.013	9,4	19.407	90,6	35,76
Tirúa	7.403	65,69	3.867	34,31	18,06
Antuco	1.408	38,31	2.267	61,69	1,95
Negrete	2.602	29,02	6.364	70,98	57,11
Quilaco	1.734	48,35	1.852	51,65	3,19
Quilleco	3.230	31,4	7.057	68,6	9,17
San Rosendo	556	16,1	2.898	83,9	37,54
Tucapel	3.674	26,96	9.953	73,04	14,89
Alto Biobío	9.079	79,04	2.407	20,96	5,41
Cobquecura	2.905	58,6	2.052	41,4	8,7
Coihueco	17.302	69,48	7.600	30,52	14,01
Chillán Viejo	3.762	11,61	28.642	88,39	110,97
Ninhue	3.198	63,46	1.841	36,54	12,57
Ñiquén	8.920	94,5	519	5,5	19,15
Pemuco	5.393	59	3.748	41	16,24
Pinto	7.811	69,35	3.452	30,65	9,68
Portezuelo	3.152	65,08	1.691	34,92	17,17
Quillón	4.999	32,17	10.539	67,83	36,73
Ránquil	3.873	82,9	799	17,1	18,84
San Fabián	2.137	61,28	1.350	38,72	2,22
San Ignacio	5.371	34,74	10.090	65,26	42,48
San Nicolás	6.338	62,97	3.727	37,03	20,5
Treguaco	3.085	63,79	1.751	36,21	15,45
<b>Total</b>	<b>129.012</b>	<b>19,35%</b>	<b>537.600</b>	<b>80,65%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de población rural son Ñiquén, con 94,5% de población rural; Ránquil, con 82,9 y Alto Biobío, con 79,04%. Por el contrario, las comunas con mayor porcentaje de población urbana son Chiguayante, con el 100% de su población, y San Pedro de la Paz, con 99,64% de población urbana. Respecto de la densidad poblacional, Chiguayante registra el número más alto con 1.841,85 personas por kilómetro cuadrado, seguido por Hualpén con 1544 y San Pedro de la Paz con 887,93. Mientras que las comunas con menor cantidad son Antuco, con 1,95; San Fabián, con 2,22, y Quilaco, con 3,19 personas por kilómetro cuadrado.

En general, las comunas sin IPS registran un porcentaje de población rural de 19,35%, mientras que la población urbana asciende a 80,65%.

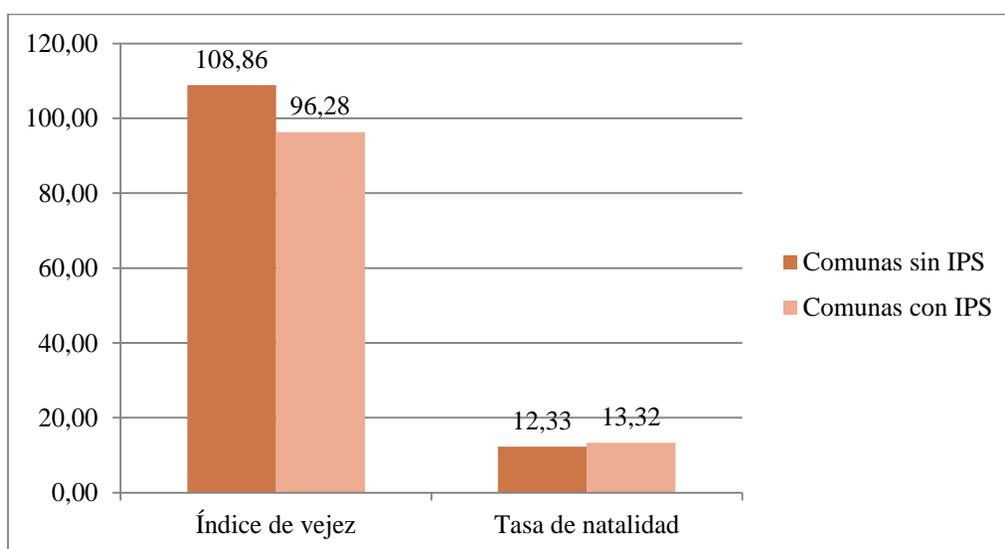
**Cuadro n° 104: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región del Biobío**

<b>Comuna</b>	<b>Índice de vejez</b>	<b>Tasa de natalidad</b>
Chiguayante	69,34	9,8
Florida	125,52	12,7
Hualqui	70,47	16,1
Penco	86,07	14
San Pedro de la Paz	71,46	21,6
Santa Juana	103,23	14,8
Hualpén	144,32	15,4
Contulmo	93,51	10,7
Los Álamos	68,98	15,3
Tirúa	55,30	13,7
Antuco	105,14	10,2
Negrete	82,05	13,5
Quilaco	180,42	9,6
Quilleco	96,19	9,2
San Rosendo	110,19	11,3
Tucapel	112,26	10,9
Alto Biobío	107,78	18,5
Cobquecura	179,23	10,3
Coihueco	82,89	14,9
Chillán Viejo	50,86	12,1
Ninhue	134,29	9,9
Ñiquén	153,51	11,3
Pemuco	108,57	11,4
Pinto	93,20	10,6
Portezuelo	106,73	9,5
Quillón	140,26	11,8
Ránquil	193,94	13,3
San Fabián	118,42	10,9
San Ignacio	107,02	10,2
San Nicolás	107,38	10,5
Treguaco	116,04	8,1

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En relación con el índice de vejez, las comunas sin IPS que poseen un índice más alto son Ránquil, con 193,95; Quilaco, con 180,42, y Cobquecura, con 179,23 adultos mayores por cada 100 niños. En tanto, las comunas con menor índice son Los Álamos, con 68,98; Tirúa, con 55,30, y Chillán Viejo, con 50,86 adultos mayores por cada 100 niños. Respecto de la tasa de natalidad, las mayores se encuentran en San Pedro de la Paz, con 21,6, y Alto Biobío, con 18,5 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes; y las menores en Quilleco y Treguaco, con 9,2 y 8,1 respectivamente.

**Gráfico n° 30: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región del Biobío**



En comparación, las comunas sin IPS tienen un promedio del índice de vejez mayor que el de las comunas con IPS (108,86 contra 96,28) y un promedio de tasa de natalidad menor (12,33 contra 13,32).

### **Perfil ocupacional**

En la dimensión de perfil ocupacional, los datos están disponibles para todas las comunas, para el año 2011, según la encuesta CASEN.

**Cuadro n° 105: Perfil ocupacional – Región del Biobío**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Chiguayante	49.937	2.655	47.324	49,98%	2,66%	47,36%
Florida	3.218	382	4.414	40,15%	4,77%	55,08%
Hualqui	8.248	878	6.520	52,72%	5,61%	41,67%
Penco	15.764	2.990	19.660	41,04%	7,78%	51,18%
San Pedro de la Paz	35.599	1.804	38.076	47,16%	2,39%	50,45%
Santa Juana	4.541	314	5.660	43,19%	2,99%	53,83%
Hualpén	32.074	8.941	34.909	42,24%	11,78%	45,98%
Contulmo	1.646	218	1.890	43,85%	5,81%	50,35%
Los Álamos	5.243	1.931	8.146	34,22%	12,60%	53,17%
Tirúa	3.013	546	4.997	35,22%	6,38%	58,40%
Antuco	1.069	160	1.572	38,16%	5,71%	56,12%
Negrete	2.674	508	3.794	38,33%	7,28%	54,39%
Quilaco	1.218	84	1.561	42,54%	2,93%	54,52%
Quilleco	3.743	185	3.803	48,42%	2,39%	49,19%
San Rosendo	791	205	1.578	30,73%	7,96%	61,31%
Tucapel	5.123	546	5.781	44,74%	4,77%	50,49%
Alto Biobío	4.345	1.100	2.915	51,97%	13,16%	34,87%
Cobquecura	1.610	205	2.265	39,46%	5,02%	55,51%
Coihueco	9.227	1.233	8.404	48,91%	6,54%	44,55%
Chillán Viejo	13.109	2.562	8.718	53,75%	10,50%	35,75%
Ninhue	1.648	145	2.077	42,58%	3,75%	53,67%
Ñiquén	3.231	15	4.611	41,12%	0,19%	58,69%
Pemuco	3.641	113	3.642	49,23%	1,53%	49,24%
Pinto	4.180	538	3.356	51,77%	6,66%	41,57%
Portezuelo	2.468	63	1.052	68,88%	1,76%	29,36%
Quillón	6.841	245	6.462	50,49%	1,81%	47,70%
Ránquil	1.831	197	1.803	47,79%	5,14%	47,06%
San Fabián	950	84	1.426	38,62%	3,41%	57,97%
San Ignacio	5.297	859	6.336	42,40%	6,88%	50,72%
San Nicolás	3.491	405	4.165	43,31%	5,02%	51,67%
Treguaco	1.196	180	2.526	30,65%	4,61%	64,74%
<b>Total</b>	<b>236.966</b>	<b>30.291</b>	<b>249.443</b>	<b>45,86%</b>	<b>5,86%</b>	<b>48,28%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En el perfil ocupacional, las comunas con mayor porcentaje de personas ocupadas son Portezuelo, con 68,88%, Chillán Viejo, con 53,75%, y Hualqui, con 52,72%; y las menores

son Treguaco, con 30,65%, y San Rosendo, con 30,73%. En desocupación, las comunas con mayor porcentaje son Alto Biobío, con 13,16%, y Los Álamos, con 12,6%; mientras que las menores son Pemuco, con 1,53%, y Ñiquén, con 0,19%. Por último, en población inactiva, las comunas con mayor porcentaje son Treguaco, con 64,74%, y San Rosendo, con 61,31%; y las menores Alto Biobío, con 34,87%, y Portezuelo, con 29,36%.

En términos generales, el conjunto de comunas sin IPS registran un porcentaje de ocupación de 45,86%, de desocupación de 5,86% y de inactividad de 48,28%.

## Perfil educacional

**Cuadro n° 106: Perfil educacional – Región del Biobío**

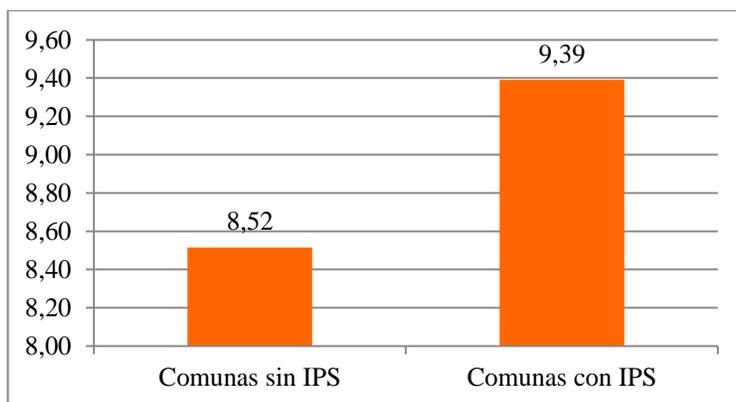
Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Chiguayante	12,47	25,00%	21,22%	53,78%
Florida	8,65	46,20%	21,76%	32,03%
Hualqui	9,14	49,17%	26,74%	24,10%
Penco	9,44	47,47%	23,05%	29,48%
San Pedro de la Paz	10,97	35,03%	22,19%	42,78%
Santa Juana	8,92	44,79%	27,04%	28,17%
Hualpén	8,67	36,38%	36,34%	27,28%
Contulmo	7,86	54,01%	28,02%	17,98%
Los Álamos	8,58	49,51%	28,56%	21,93%
Tirúa	8,21	47,14%	28,19%	24,67%
Antuco	7,13	55,03%	29,34%	15,63%
Negrete	8,41	46,30%	23,07%	30,64%
Quilaco	8,22	43,37%	29,72%	26,91%
Quilleco	7,67	51,44%	29,85%	18,72%
San Rosendo	9,53	39,48%	24,59%	35,92%
Tucapel	8,50	36,65%	41,06%	22,29%
Alto Biobío	7,82	52,69%	30,68%	16,63%
Cobquecura	6,78	59,03%	24,38%	16,60%
Coihueco	8,49	48,24%	29,35%	22,40%
Chillán Viejo	10,62	32,02%	28,78%	39,20%
Ninhue	6,76	62,95%	25,46%	11,58%
Ñiquén	7,39	52,43%	29,82%	17,75%
Pemuco	8,78	49,45%	18,97%	31,58%

Pinto	8,04	51,67%	30,38%	17,95%
Portezuelo	7,18	63,74%	18,50%	17,76%
Quillón	9,77	34,44%	21,23%	44,33%
Ránquil	9,34	37,18%	30,77%	32,05%
San Fabián	7,13	56,16%	27,10%	16,73%
San Ignacio	7,96	53,61%	19,86%	26,53%
San Nicolás	7,45	49,98%	28,49%	21,53%
Treguaco	8,10	46,54%	27,59%	25,87%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En relación con el perfil educacional, los mayores promedios de años de escolaridad se encuentran en Chiguayante, con 12,47 años; San Pedro de la Paz, con 10,97, y Chillán Viejo, con 10,62. Y los menores están en Ninhue, con 6,76, y Cobquecura, con 6,78 años de escolaridad promedio. Además, en promedio, las comunas sin IPS poseen 8,52 años de escolaridad, mientras que las que sí poseen sucursal de la institución tienen un promedio de 9,39.

**Gráfico n° 31: Años de escolaridad promedio comparados – Región del Biobío**



En términos de nivel educacional, las comunas con mayor porcentaje de personas con básica incompleta o menos son Portezuelo, con 63,74%; Ninhue, con 62,95%, y Cobquecura, con 59,03%. Mientras que las comunas con mayores porcentajes en media completa o más son Chiguayante, con 53,78%, y Quillón, con 44,33%.

### Perfil pobreza y vivienda

En este conjunto de variables, las 31 comunas sin sucursal promedian 23,16% de personas en situación de pobreza, y corresponden a 31,2% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 23,81%, y equivalen al 68,8% restante de población en situación de pobreza para la región.

**Cuadro n° 107: Perfil pobreza y vivienda – Región del Biobío**

<b>Comuna</b>	<b>% de personas en situación de pobreza</b>	<b>% de hogares con hacinamiento medio</b>	<b>% de hogares con hacinamiento crítico</b>	<b>% de hogares con saneamiento deficitario</b>
Chiguayante	11,1	19,1	2,1	5,3
Florida	20,5	15,5	0,9	56,5
Hualqui	30,8	23,0	3,5	25,0
Penco	28,1	21,2	1,9	15,4
San Pedro de la Paz	18,7	21,9	3,3	5,1
Santa Juana	26	18,3	1,9	24,9
Hualpén	19,9	17,9	1,5	5,5
Contulmo	27,8	20,5	2,0	30,3
Los Álamos	41,3	23,4	1,7	24,6
Tirúa	34,3	17,5	1,4	59,5
Antuco	22,2	16,1	1,4	25,6
Negrete	25,7	22,3	2,1	24,1
Quilaco	22,5	17,5	1,5	32,2
Quilleco	23,4	16,8	1,2	39,9
San Rosendo	34,1	20,7	2,1	29,8
Tucapel	23	16,0	1,4	16,7
Alto Biobío	16,4	23,9	11,7	88,0
Cobquecura	17,7	14,1	1,2	53,0
Coihueco	32,9	16,2	0,8	34,5
Chillán Viejo	17,6	18,0	1,6	11,6
Ninhue	21,1	14,0	0,9	63,1
Ñiquén	15,6	19,1	1,7	48,3
Pemuco	20	20,5	1,8	37,9
Pinto	21,2	18,3	1,4	45,7
Portezuelo	18,3	17,1	1,2	61,0
Quillón	15,7	15,6	1,5	44,3
Ránquil	15,1	13,1	0,9	32,4
San Fabián	23,5	18,5	5,1	32,5
San Ignacio	24,3	14,9	1,2	36,7

San Nicolás	24,5	17,9	1,0	33,9
Treguaco	24,8	13,8	1,3	47,0

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

En la Región del Biobío, las comunas sin IPS con mayor porcentaje de población en situación de pobreza son Los Álamos, Tirúa y San Rosendo, con 41,3%, 34,3% y 34,1% respectivamente. Mientras que las que poseen menor porcentaje son Quillón, Ñiquén, Ránquil y Chiguayante, con valores de entre 11,1% y 15,7%. En cuanto al hacinamiento medio, las comunas con mayores porcentajes son Alto Biobío, con 23,9%, y Los Álamos, con 23,4%. En hacinamiento crítico se repite Alto Biobío con 11,7%, y lo segunda San Fabián con 5,1%. Por último, en saneamiento deficitario vuelve a presentarse Alto Biobío como el más alto, con 88%, seguido por Ninhue, con 63,1% y Portezuelo, con 61%.

## **REGIÓN DE LA ARAUCANÍA**

La región está formada por 32 comunas y posee una población estimada de 1.010.344 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 alcance 1.046.770. De la cifra del año 2015, 499.931 corresponden a hombres, mientras que 510.413 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 994.380 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

De las comunas que componen la Región de la Araucanía, 17 poseen sucursal de ChileAtiende; las comunas de Temuco, Carahue, Cunco, Gorbea, Lautaro, Loncoche, Nueva Imperial, Padre las Casas, Pitrufuquén, Vilcún, Villarrica, Angol, Collipulli, Curacautín, Purén, Traiguén y Victoria. Por otra parte, las comunas que no poseen sucursal son 15 y se presentan a continuación:

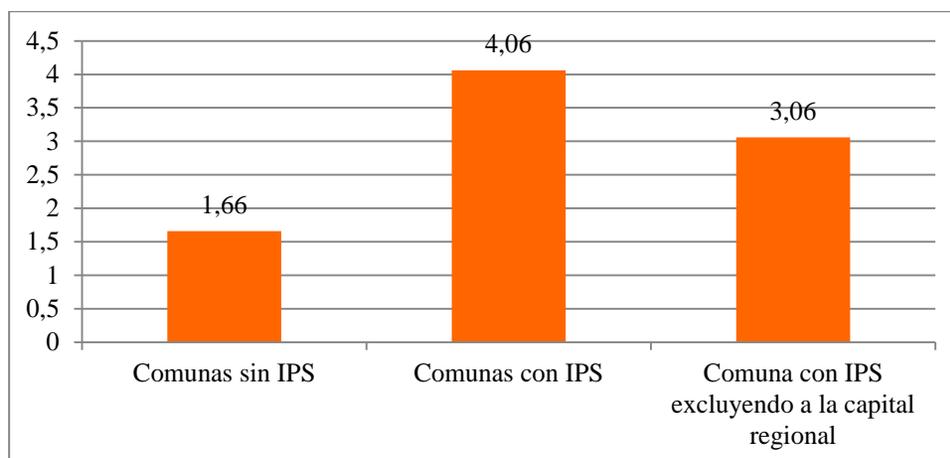
**Cuadro n° 108: IPS e instituciones del Estado – Región de la Araucanía**

<b>Comunas sin IPS</b>	<b>Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)</b>	<b>Comuna de la sucursal más cercana</b>	<b>Tipo de sucursal más cercana</b>	<b>Presencia de instituciones</b>
Cararrehue	62,06	Villarrica	B	1
Freire	3,87	Pitrufquén	D	2
Galvarino	29,68	Traiguén	D	1
Melipeuco	33,24	Cunco	D	1
Perquenco	16,23	Lautaro	D	1
Pucón	26,43	Villarrica	B	3
Saavedra	30,44	Carahue	D	2
Teodoro Schmidt	45,63	Nueva Imperial	D	1
Toltén	64,01	Mariquina	D	1
Cholchol	20,12	Nueva Imperial	D	1
Ercilla	14,11	Collipulli	C	2
Lonquimay	65,8	Curacautín	D	2
Los Sauces	25,49	Purén	D	2
Lumaco	23,71	Purén	D	2
Renaico	21,25	Angol	B	3

Las comunas que registran una mayor distancia respecto de otra comuna que sí posea sucursal, son Lonquimay con 65,8 kilómetros de Curacautín (sucursal tipo D) y Toltén, que se encuentra a 64,01 kilómetros de Mariquina (Sucursal tipo D). En tanto, las comunas con menor distancia son Freire, a 3,87 kilómetros de Pitrufquén (sucursal tipo D) y Ercilla, a 14,11 kilómetros de Collipulli (Sucursal tipo C). La distancia promedio de las comunas sin IPS de la región es de 32,138 kilómetros.

Para el caso de esta región, cabe mencionar que también posee el servicio de sucursal móvil de ChileAtiende.

**Gráfico n° 32: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de la Araucanía**



Respecto del total de las 23 instituciones del Estado revisadas, la gran mayoría de las comunas posee entre una y dos instituciones (entre Registro Civil y SERNAC); sin embargo, se da el caso de las comunas de Pucón y Renaico que poseen tres instituciones (INJUV, Registro Civil y SERNAC), además de Lonquimay, que solo posee una sucursal del Registro Civil y otra del INJUV. En promedio, es posible encontrar 1,66 instituciones del Estado en las comunas sin IPS, mientras que en las comunas con IPS el promedio es de 4,06 incluyendo la capital regional y de 3,06 excluyéndola.

### Perfil demográfico

Dentro de las 15 comunas sin IPS se concentra una población de 188.935 personas, lo que representa 18,7% de la población de la región.

**Cuadro n° 109: Perfil demográfico general – Región de la Araucanía**

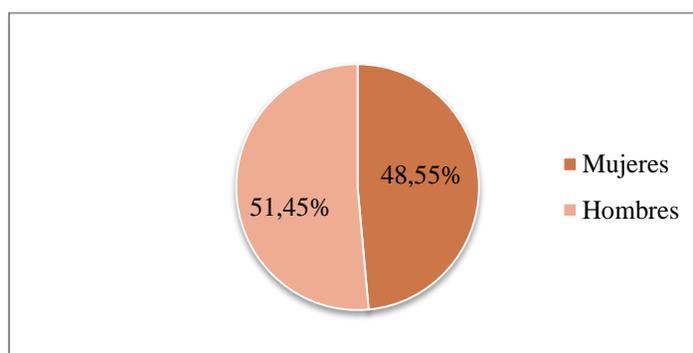
Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Cararrehue	7.778	3.594	4.184	46,21	53,79
Freire	28.174	13.436	14.738	47,69	52,31
Galvarino	10.661	5.253	5.408	49,27	50,73
Melipeuco	5.390	2.688	2.702	49,87	50,13

Perquenco	7.007	3.400	3.607	48,52	51,48
Pucón	34.500	16.871	17.630	48,9	51,1
Saavedra	13.151	6.466	6.685	49,17	50,83
Teodoro Schmidt	15.790	7.638	8.152	48,37	51,63
Toltén	9.937	4.843	5.094	48,74	51,26
Cholchol	11.017	5.491	5.526	49,84	50,16
Ercilla	9.052	4.441	4.611	49,06	50,94
Lonquimay	11.617	5.288	6.329	45,52	54,48
Los Sauces	5.994	3.044	2.950	50,78	49,22
Lumaco	9.978	4.642	5.336	46,52	53,48
Renaico	8.889	4.642	4.247	52,22	47,78
<b>Total</b>	<b>188.935</b>	<b>91.737</b>	<b>97.199</b>	<b>48,55%</b>	<b>51,45%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En la Región de la Araucanía, las comunas sin sucursal con mayor población son Pucón, con 35.500 habitantes, y Freire, con 28.173; y las menores son Melipeuco, con 5.390, y Los Sauces, con 5.994 personas. Respecto de población de mujeres, las comunas con mayor porcentaje son Renaico, con 52,22%, y Los Sauces, con 50,78%; mientras que las que poseen mayor porcentaje de hombres son Lonquimay, con 54,48%, y Curarrehue, con 53,79%.

**Gráfico n° 33: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de la Araucanía**



A modo global, el conjunto de comunas sin ChileAtiende registran una composición de 51,45% de hombres y 48,55% de mujeres.

**Cuadro n° 110: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de la Araucanía**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Cararrehue	6.140	78,94	1.638	21,06	6,64
Freire	17.127	60,79	11.047	39,21	30,13
Galvarino	8.226	77,16	2.435	22,84	18,77
Melipeuco	3.565	66,14	1.825	33,86	4,87
Perquenco	5.043	71,97	1.964	28,03	21,17
Pucón	19.372	56,15	15.128	43,85	27,62
Saavedra	8.460	64,33	4.691	35,67	32,8
Teodoro Schmidt	6.895	43,67	8.895	56,33	24,29
Toltén	3.115	31,35	6.822	68,65	11,55
Cholchol	6.227	56,52	4.790	43,48	25,74
Ercilla	7.377	81,5	1.675	18,5	18,1
Lonquimay	7.742	66,64	3.875	33,36	2,97
Los Sauces	3.406	56,82	2.588	43,18	7,05
Lumaco	5.982	59,95	3.996	40,05	8,92
Renaico	1.077	12,12	7.812	87,88	33,29
<b>Total</b>	<b>109.754</b>	<b>58,09%</b>	<b>79.181</b>	<b>41,91%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En la variable de población rural, las comunas con mayor porcentaje de esta población son Ercilla, con 81,5%; Curarrehue, con 78,94%, y Galvarino, con 77,16%, mientras que las que poseen mayor porcentaje de población urbana son Renaico, con 87,88%, y Toltén, con 68,65%. Por otro lado, las comunas con mayor densidad poblacional son Renaico, con 33,29, y Saavedra, con 32,8 personas por kilómetro cuadrado. En tanto, las que poseen menor densidad son Lonquimay, con 2,97, y Melipeuco, con 4,87.

En general, las comunas sin IPS presentan 58,09% de población rural y 41,91% de población urbana.

**Cuadro n° 111: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de la Araucanía**

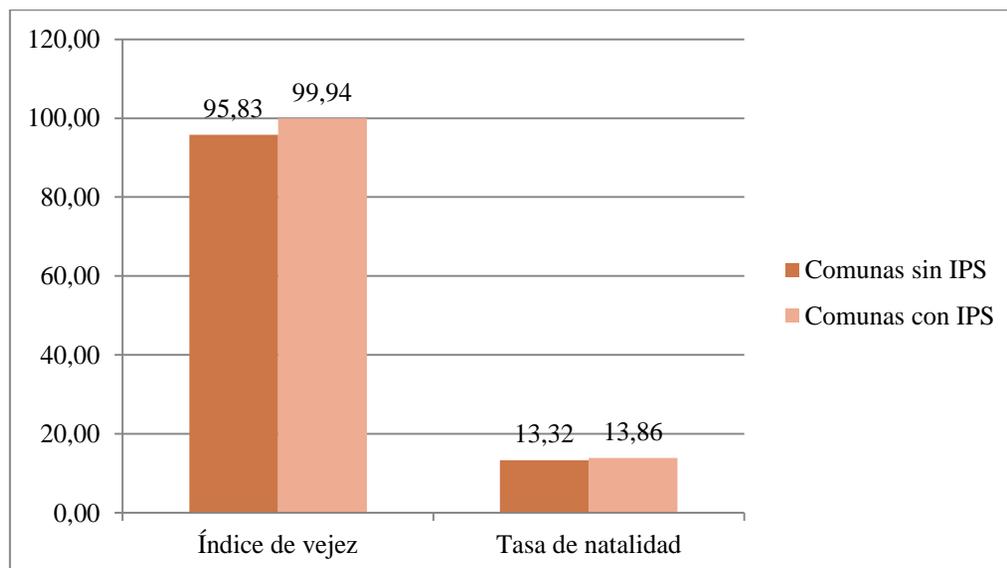
Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Cararrehue	67,64	12,5
Freire	88,23	12,6
Galvarino	102,13	15,1
Melipeuco	145,90	13,5

Perquenco	78,91	12,9
Pucón	52,61	10,4
Saavedra	115,20	12,9
Teodoro Schmidt	126,13	12,5
Toltén	99,14	12,9
Cholchol	73,80	15,1
Ercilla	74,46	16,7
Lonquimay	75,12	13,9
Los Sauces	131,32	13,1
Lumaco	90,41	11,3
Renaico	116,40	14,4

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En relación con el índice de vejez, las comunas sin IPS que poseen un índice más alto son Melipeuco, con 145,9, y Los Sauces, con 131,32 adultos mayores por cada 100 niños; mientras que los valores menores se encuentran en Pucón y Curarrehue, con 52,61 y 67,64 adultos mayores por cada 100 niños respectivamente. En tanto, la tasa de natalidad es más alta en las comunas de Ercilla, con 16,7; Galvarino y Cholchol, con 15,1, y Renaico, con 14,4 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes. Mientras que los valores menores se registran en Pucón, con 10,4, y Lumaco, con 11,3.

**Gráfico n° 34: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de la Araucanía**



En promedio, los resultados de las comunas sin IPS son menores que los de las comunas que sí poseen la institución en el índice de vejez, con 95,83 para las primeras y 99,94 para las segundas; y la misma situación se da en la tasa de natalidad, donde las comunas sin IPS tienen 13,32 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes, mientras que las que sí tienen sucursal tienen 13,86.

## Perfil ocupacional

**Cuadro n° 112: Perfil ocupacional – Región de la Araucanía**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Cararrehue	2.338	286	2.579	44,94%	5,50%	49,57%
Freire	6.513	909	13.127	31,69%	4,42%	63,88%
Galvarino	3.333	217	4.946	39,23%	2,55%	58,22%
Melipeuco	1.712	222	2.202	41,39%	5,37%	53,24%
Perquenco	2.394	162	2.927	43,66%	2,95%	53,38%
Pucón	15.611	1.029	8.173	62,91%	4,15%	32,94%
Saavedra	3.636	658	5.246	38,11%	6,90%	54,99%
Teodoro Schmidt	4.936	548	6.920	39,79%	4,42%	55,79%
Toltén	3.317	278	4.209	42,50%	3,56%	53,93%
Cholchol	2.342	355	6.185	26,37%	4,00%	69,64%
Ercilla	2.606	388	3.410	40,69%	6,06%	53,25%
Lonquimay	2.713	853	4.294	34,52%	10,85%	54,63%
Los Sauces	2.326	328	2.046	49,49%	6,98%	43,53%
Lumaco	2.550	450	4.263	35,11%	6,20%	58,69%
Renaico	3.935	315	3.058	53,85%	4,31%	41,84%
<b>Total</b>	<b>60.262</b>	<b>6.998</b>	<b>73.585</b>	<b>42,79%</b>	<b>4,97%</b>	<b>52,25%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

Dentro del total de comunas analizadas, la que registra mayor porcentaje de población ocupada es Pucón, con 62,91%, y le siguen las comunas de Renaico, con 53,85%, y Los Sauces, con 49,49%. Mientras que las que poseen menor porcentaje son Cholchol, con 26,37% y Freire, con 31,69%. En tanto, las comunas con mayor porcentaje de población desocupada son Lonquimay, con 10,85%, y Los Sauces, con 6,98%. Por último, las que registran una mayor inactividad son Cholchol, con 69,64%, y Freire, con 63,88%.

A modo global, el conjunto de comunas posee 42,79% de población ocupada, 4,97% de población desocupada y 52,25% de población inactiva.

## Perfil educacional

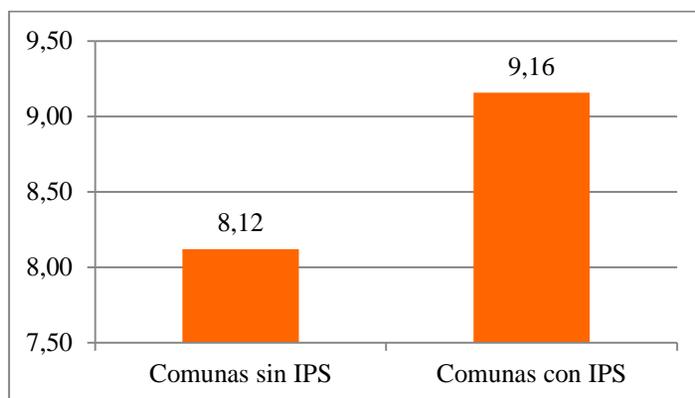
**Cuadro n° 113: Perfil educacional – Región de la Araucanía**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Cararrehue	7,54	61,01%	24,63%	14,37%
Freire	7,42	57,47%	28,70%	13,83%
Galvarino	7,07	57,24%	24,97%	17,80%
Melipeuco	8,87	45,53%	25,52%	28,95%
Perquenco	8,41	42,68%	33,35%	23,97%
Pucón	10,05	34,22%	27,05%	38,73%
Saavedra	8,45	49,90%	25,82%	24,29%
Teodoro Schmidt	7,53	53,16%	23,99%	22,85%
Toltén	8,47	44,04%	29,88%	26,08%
Cholchol	7,73	49,39%	30,28%	20,32%
Ercilla	7,27	59,39%	29,13%	11,47%
Lonquimay	7,50	56,82%	25,72%	17,46%
Los Sauces	8,34	49,06%	28,07%	22,87%
Lumaco	7,70	53,17%	27,83%	19,00%
Renaico	9,43	36,03%	30,89%	33,08%

Fuente: Encuesta de caracterización Socioeconómica nacional (2011).

En educación, los mayores promedios de años de escolaridad se encuentran en Pucón, con 10,05 años de escolaridad, y Renaico, con 9,43. Mientras que los más bajos están en Ercilla, con 7,27, y Galvarino, con 7,07. En promedio, las comunas sin IPS poseen 8,12 años de escolaridad, lo que es menor a los 9,17 años de escolaridad promedio de las comunas que sí poseen ChileAtiende.

**Gráfico n° 35: Años de escolaridad promedio comparados – Región de la Araucanía**



En cuanto a los niveles educacionales, las comunas con mayor porcentaje de personas con nivel básico incompleto o menos son Curarrehue, con 61,01%; Ercilla, con 59,39%, y Freire, con 57,47%. Mientras que las comunas con mayor porcentaje de personas con nivel de educación media completa o más son Pucón, con 38,73%, y Renaico, con 33,08%.

### **Perfil pobreza y vivienda**

En la dimensión de pobreza y vivienda, las comunas sin sucursal promedian 28,07% de personas en situación de pobreza, las que corresponden a 22,1% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 24,97% y equivalen a 77,9% de población en situación de pobreza restante a nivel regional.

**Cuadro n° 114: Perfil pobreza y vivienda – Región de la Araucanía**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Cararrehue	26,1	22,2	9,5	53,4
Freire	30,9	18,7	2,2	54,9
Galvarino	24,1	25,3	4,1	69,9

Melipeuco	20,8	16,0	1,5	36,2
Perquenco	20,4	22,8	1,4	30,7
Pucón	12,2	19,1	1,1	13,4
Saavedra	37,3	18,9	2,9	71,8
Teodoro Schmidt	25,2	19,0	2,1	54,9
Toltén	21,2	15,1	1,9	59,6
Cholchol	30,3	18,7	2,9	64,5
Ercilla	48,8	23,8	4,5	57,4
Lonquimay	36,1	22,2	2,9	63,2
Los Sauces	31,5	18,0	1,2	34,1
Lumaco	31	21,1	3,6	53,5
Renaico	25,2	23,9	2,4	19,2

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de pobreza son Ercilla, con 48,8%; Saavedra, con 37,3%, y Lonquimay, con 36,1%; mientras que las que poseen menor porcentaje son Melipeuco, con 20,8%; Perquenco, con 20,4% y Pucón, con 12,2%. En hacinamiento medio, las comunas con mayor porcentaje de hogares son Galvarino, con 25,3%; Renaico, con 23,9%, y Ercilla, con 23,8%, y en hacinamiento crítico son Curarrehue, con 9,5% y Ercilla, con 4,5%. Por último, en saneamiento deficitario, las comunas que poseen dicha condición en mayor porcentaje son: Saavedra, con 71,8%; Galvarino, con 69,9% y Cholchol, con 64,5% de hogares.

## **REGIÓN DE LOS LAGOS**

La región está formada por 30 comunas y posee una población estimada de 888.069 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 alcance 937.216. De la cifra del año 2015, 451.775 corresponden a hombres, mientras que 436.294 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 867.315 para la región.

## ChileAtiende e instituciones del Estado

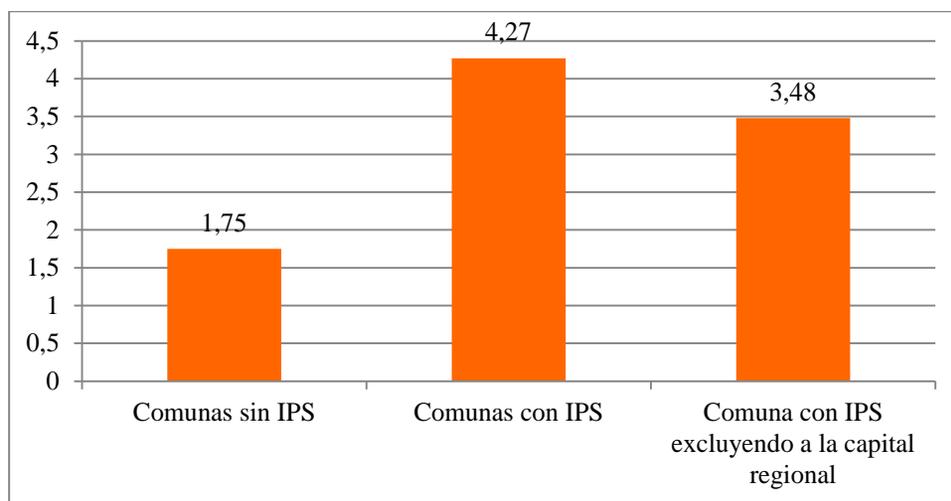
De las comunas que componen la Región de la Los Lagos, 22 poseen sucursal de ChileAtiende: las comunas de Puerto Montt, Calbuco, Fresia, Frutillar, Los Muermos, Llanquihue, Maullín, Puerto Varas, Castro, Ancud, Chonchi, Quellón, Quemchi, Quinchao, Osorno, Purranque, Puyehue, Río Negro, Chaitén, Futaleufú, Hualaihué y Palena. Por otra parte, las comunas que no poseen sucursal son 8 y se presentan a continuación.

**Cuadro n° 115: IPS e instituciones del Estado – Región de los Lagos**

Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de instituciones
Cochamó	86,04	Puerto Montt	A	2
Curaco de Vélez	10,32	Quinchao	D	2
Dalcahue	17,88	Castro	B	2
Puqueldón	13,79	Chonchi	E	2
Queilén	42,84	Chonchi	E	1
Puerto Octay	24,69	Frutillar	D	2
San Juan de la Costa	32,82	Osorno	A	1
San Pablo	11,85	Río Bueno	D	2

La comuna que registra una mayor distancia es Cochamó, que se encuentra a 86,04 kilómetros de Puerto Montt, cuya sucursal es de tipo A. Luego le sigue la comuna de Queilén, a 42,84 kilómetros de Chonchi, que posee una sucursal tipo E. Por otra parte, las comunas con menor distancia son San Pablo, a 11,85 kilómetros de Río Bueno, y Curaco de Vélez, que se encuentra a 10,32 kilómetros de Quinchao. Además, la distancia promedio entre las comunas es de 30,03 kilómetros.

**Gráfico n° 36: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de los Lagos**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, la mayoría de las comunas posee dos instituciones: Registro Civil y SERNAC, salvo las comunas de Queilén y San Juan de la Costa, que poseen solo una institución; el Registro Civil. En definitiva, las comunas sin sucursal poseen un promedio de 1,75 instituciones del Estado, mientras que las que sí poseen sucursal tienen 4,27 incluyendo la capital regional, y 3,48 excluyéndola.

### Perfil demográfico

Dentro de las ocho comunas sin IPS se concentra una población de 59.234 personas, lo que representa 6,67% de la población de la región.

**Cuadro n° 116: Perfil demográfico general – Región de Los Lagos**

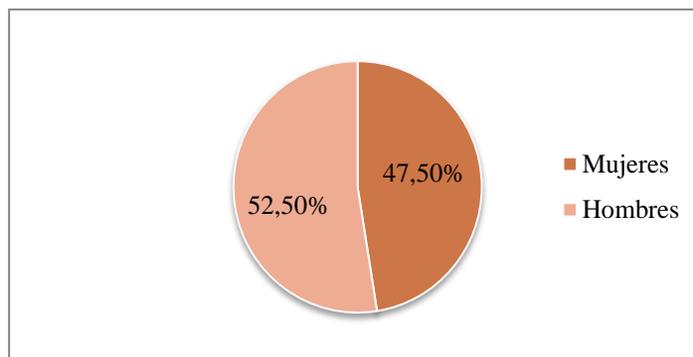
Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Cochamó	4.261	1.797	2.464	42,17	57,83
Curaco de Vélez	4.075	1.990	2.085	48,83	51,17
Dalcahue	16.381	7.779	8.602	47,49	52,51
Puqueldón	3.994	1.906	2.088	47,72	52,28
Queilén	5.319	2.461	2.858	46,27	53,73

Puerto Octay	9.017	4.406	4.611	48,86	51,14
San Juan de la Costa	7.560	3.534	4.026	46,75	53,25
San Pablo	8.627	4.265	4.362	49,44	50,56
<b>Total</b>	<b>59.234</b>	<b>28.138</b>	<b>31.096</b>	<b>47,50%</b>	<b>52,50%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En términos del tamaño de la población, las comunas sin IPS más grandes son Dalcahue, con 16.381 habitantes; Puerto Octay, con 9.017, y San Pablo, con 8.627 personas. Y entre las más pequeñas se encuentran Cochamó, con 4.261; Curaco de Vélez, con 4.075, y Puqueldón, con 3.994 personas. Respecto de la población femenina, esta alcanza sus porcentajes más altos en las comunas de San Pablo y Puerto Octay, con 49,44% y 48,86% respectivamente. Mientras que la población masculina con mayores porcentajes dentro de las comunas se encuentra en Queilén con 53,73% y Cochamó con 57,83%.

**Gráfico n° 37: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Los Lagos**



En su conjunto, las comunas poseen una población que se segmenta en 47,5% de mujeres y 52,5% de hombres.

**Cuadro n° 117: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Los Lagos**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Cochamó	4.261	100	0	0	1,09
Curaco de Vélez	4.075	100	0	0	50,94
Dalcahue	5.897	36	10.484	64	13,22

Puqueldón	3.994	100	0	0	41,18
Queilén	2.940	55,27	2.379	44,73	15,97
Puerto Octay	6.052	67,12	2.965	32,88	5,02
San Juan de la Costa	6.656	88,04	904	11,96	4,98
San Pablo	5.625	65,2	3.002	34,8	13,54
<b>Total</b>	<b>39.500</b>	<b>66,68%</b>	<b>19.734</b>	<b>33,32%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de población rural son Cochamó, Curaco de Vélez y Puqueldón, con 100% de la población rural, mientras que las comunas con mayor porcentaje de población urbana son Queilén, con 44,73%, y Dalcahue, con 64%. Respecto de la densidad poblacional, las comunas con mayores valores son Curaco de Vélez, con 50,94, y Puqueldón, con 41,18 personas por kilómetro cuadrado. Mientras que las comunas con menor valor son Cochamó, con 1,09 personas por kilómetro cuadrado, y San Juan de la Costa, con 4,98.

En resumen, las comunas sin IPS poseen 66,68% de población rural y 33,32% de población urbana.

#### **Cuadro n° 118: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Los Lagos**

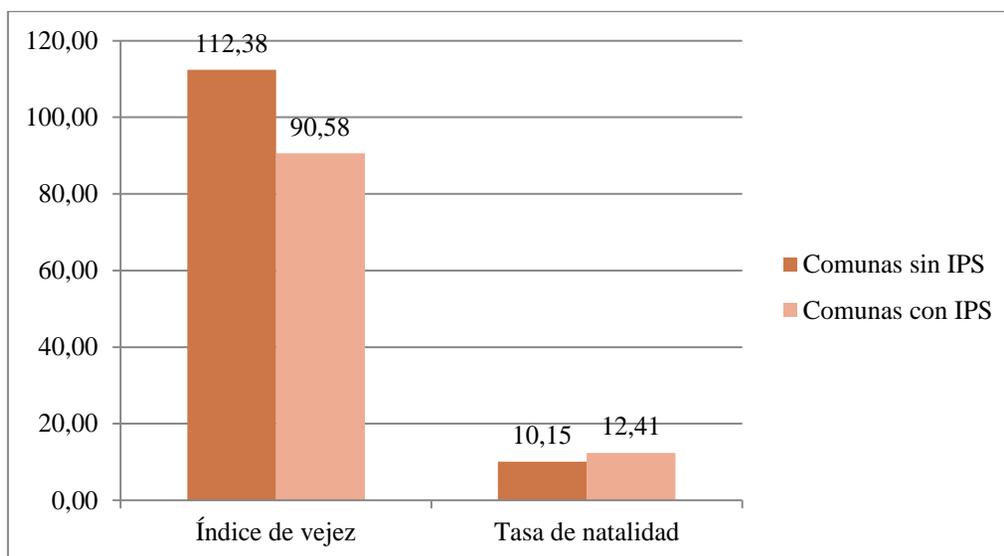
<b>Comuna</b>	<b>Índice de vejez</b>	<b>Tasa de natalidad</b>
Cochamó	193,35	7,7
Curaco de Vélez	73,53	8,5
Dalcahue	55,99	12,4
Puqueldón	105,74	8,4
Queilén	96,62	7,9
Puerto Octay	88,72	11,6
San Juan de la Costa	154,50	11,3
San Pablo	130,62	13,4

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En índice de vejez, las comunas con mayor valor son Cochamó, con 193,35 adultos mayores por cada 100 niños, y San Juan de la Costa, con 154,5. En tanto, las comunas con menor valor son Curaco de Vélez y Dalcahue con 73,53 y 55,99 adultos mayores por cada 100 niños respectivamente. En cuanto a la tasa de natalidad, las más altas se concentran en

las comunas de San Pablo, con 13,4, y Dalcahue, con 12,4, y las menores en Queilén, con 7,9 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes, y Cochamó, con 7,7.

**Gráfico n° 38: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Los Lagos**



En el índice de vejez, el promedio de las comunas sin IPS es mayor (112,38) que el de las comunas que poseen sucursal (90,58), mientras que, en la tasa de natalidad, las primeras obtienen un valor menor (10,15) que las segundas (12,41).

### Perfil ocupacional

En la dimensión de perfil ocupacional, no hay datos disponibles del año 2011 para la comuna de Cochamó, por lo que fueron completados con la información disponible más reciente, que es de la CASEN del año 2009.

**Cuadro n° 119: Perfil ocupacional – Región de Los Lagos**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% de población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Cochamó (2009)	1.488	80	1.664	46,04%	2,48%	51,49%
Curaco de Vélez	1.105	117	1.742	37,28%	3,95%	58,77%

Dalcahue	5.424	166	6.137	46,25%	1,42%	52,33%
Puqueldón	975	117	2.301	28,74%	3,45%	67,82%
Queilén	1.588	145	2.185	40,53%	3,70%	55,77%
Puerto Octay	3.344	159	3.157	50,21%	2,39%	47,40%
San Juan de la Costa	3.103	115	2.370	55,53%	2,06%	42,41%
San Pablo	3.190	309	3.502	45,56%	4,41%	50,02%
<b>Total</b>	<b>20.217</b>	<b>1.208</b>	<b>23.058</b>	<b>45,45%</b>	<b>2,72%</b>	<b>51,84%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Años 2009 y 2011).

En el perfil ocupacional, las comunas que registran un mayor porcentaje de ocupados son San Juan de la Costa, con 55,53%, y Puerto Octay, con 50,21%, mientras que las que poseen un menor porcentaje son Curaco de Vélez, con 37,28%, y Puqueldón, con 28,74%. En tanto, para la población desocupada los porcentajes más altos se encuentran en San Pablo, con 4,41%, y Curaco de Vélez, con 3,95%. Por último, respecto de la población inactiva, los mayores porcentajes se encuentran en Puqueldón, con 67,82%, y Curaco de Vélez, con 58,77%.

A modo global, el conjunto de comunas posee un porcentaje de población ocupada de 45,45%, una desocupada de 2,72% y una inactiva de 51,84%.

### Perfil educacional

Al igual que en el perfil ocupacional, los datos de la comuna de Cochamó no estaban disponibles en la CASEN 2011, por lo que se completó una de sus variables con el dato del año 2009.

**Cuadro n° 120: Perfil educacional – Región de Los Lagos**

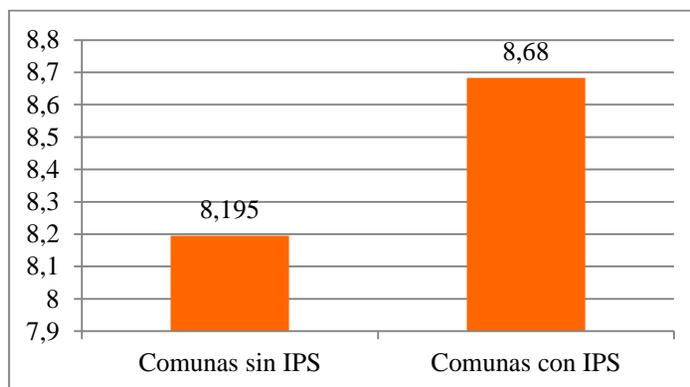
Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Cochamó (2009)	8,22	-	-	-
Curaco de Vélez	8,97	46,67%	29,90%	23,43%
Dalcahue	8,85	46,59%	28,56%	24,84%

Puqueldón	8,37	44,66%	34,95%	20,39%
Queilén	7,63	59,30%	25,58%	15,12%
Puerto Octay	8,67	46,08%	33,32%	20,60%
San Juan de la Costa	6,86	57,34%	29,33%	13,33%
San Pablo	7,99	53,10%	24,15%	22,75%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Años 2009 y 2011).

En esta dimensión, se observan valores más elevados en las comunas de Curaco de Vélez y Dalcahue para la variable de años de escolaridad, con 8,97 y 8,85 de promedio respectivamente. Y los valores más bajos se encuentran en Queilén, con 7,63, y en San Juan de la Costa, con 6,86. En promedio, los años de escolaridad de las comunas sin IPS ascienden a 8,19; resultado levemente menor al promedio de 8,68 de las comunas que sí poseen sucursal ChileAtiende.

**Gráfico n° 39: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Los Lagos**



A nivel educacional, las comunas con mayor porcentaje de personas con nivel básico incompleto o menos son Queilén, con 59,3%; San Juan de la Costa, con 57,34% y San Pablo, con 53,1%.

### Perfil pobreza y vivienda

En la dimensión de pobreza y vivienda, las comunas sin sucursal promedian 13,36% de personas en situación de pobreza, y corresponden a 5,9% de la población pobre a nivel

regional, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 14,15%, y representan 94,1% de población pobre restante para la región.

**Cuadro n° 121: Perfil pobreza y vivienda – Región de Los Lagos**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Cochamó	17,7	10,8	1,0	94,1
Curaco de Vélez	12,8	19,1	2,5	68,2
Dalcahue	9	19,7	3,7	62,8
Puqueldón	7,8	16,0	0,5	77,2
Queilén	14,2	16,8	1,1	56,4
Puerto Octay	10,3	23,2	3,7	42,1
San Juan de la Costa	15,6	22,0	3,2	85,7
San Pablo	19,5	20,3	2,9	44,6

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

Las comunas que registran los porcentajes de población en situación de pobreza más altos son San Pablo, con 19,5%; Cochamó, con 17,7% y San Juan de la Costa, con 15,6%. Mientras que en hacinamiento medio, las comunas con mayor porcentaje de hogares en dicha condición son Puerto Octay, San Juan de la Costa y San Pablo, con 23,2%, 22% y 20,3% respectivamente. En hacinamiento crítico, las que destacan por tener porcentajes más altos son Dalcahue y Puerto Octay con 3,7%, seguidos por San Juan de la Costa con 3,2%. Por último, las comunas con mayor porcentaje de hogares con saneamiento deficitario son Cochamó, con 94,1%, y San Juan de la Costa, con 85,7%.

## **REGIÓN DE AYSÉN**

La región está compuesta por 10 comunas y posee una población estimada de 109.970 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 aumente a 114.252. De la cifra del año 2015, 57.734 corresponden a hombres, mientras que 52.236 serían mujeres.

Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 107.915 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

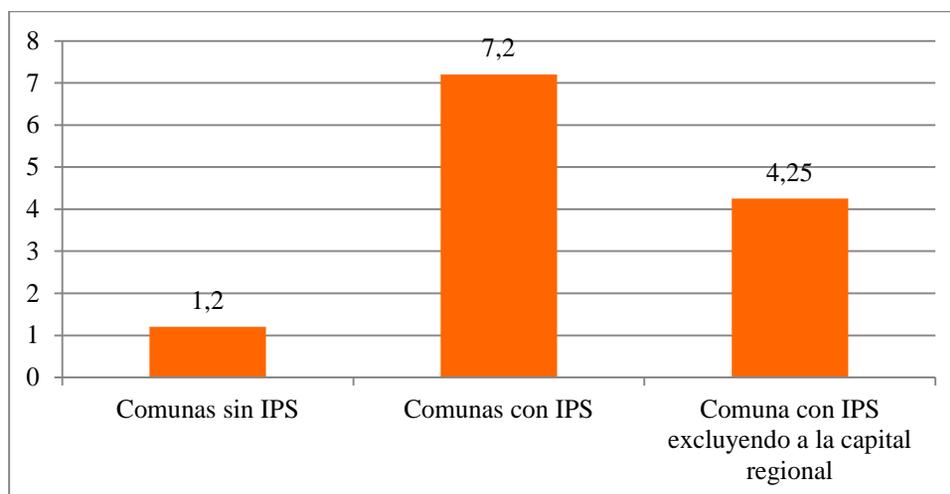
De las comunas que componen la Región de Aysén, cinco poseen sucursal de ChileAtiende: las comunas de Coihaique, Aysén, Puerto Cisnes, Cochrane y Chile Chico, mientras que las comunas que no poseen sucursal son igualmente cinco, y se presentan en la siguiente cuadro:

**Cuadro n° 122: IPS e instituciones del Estado – Región de Aysén**

<b>Comunas sin IPS</b>	<b>Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)</b>	<b>Comuna de la sucursal más cercana</b>	<b>Tipo de sucursal más cercana</b>	<b>Presencia de instituciones</b>
Lago Verde	211,21	Cisnes	E	1
Guaitecas	88,06	Quellón	C	1
O'Higgins	230,33	Cochrane	C	1
Tortel	124,75	Cochrane	C	1
Río Ibáñez	38,73	Chile Chico	E	2

Las comunas sin sucursal con mayor distancia respecto de la comuna con sucursal más cercana son: O'Higgins, con 230,33 kilómetros respecto de Cochrane (sucursal tipo C), y Lago Verde, con 211,21 kilómetros respecto de Puerto Cisnes (sucursal tipo E). En tanto, las comunas con menor distancia son Guaitecas, con 88,06 kilómetros de Quellón, y Río Ibáñez, con 38,73 kilómetros de distancia respecto de Chile Chico. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 138,616 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

**Gráfico n° 40: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Aysén**



Por otra parte, de las 23 instituciones revisadas, se registra la presencia de solo una de estas para la mayoría de las comunas (Registro Civil), con la única excepción de Río Ibáñez, que posee sucursales de dos instituciones (Registro Civil y SERNAC). En promedio, es posible encontrar 1,2 instituciones del Estado en las comunas sin IPS, mientras que en las comunas con IPS el promedio es de 7,2 incluyendo la capital regional y 4,25 excluyéndola.

### Perfil demográfico

Dentro de las cinco comunas sin IPS, se concentra una población de 6.230 personas, lo que representa 5,67% de la población de la región.

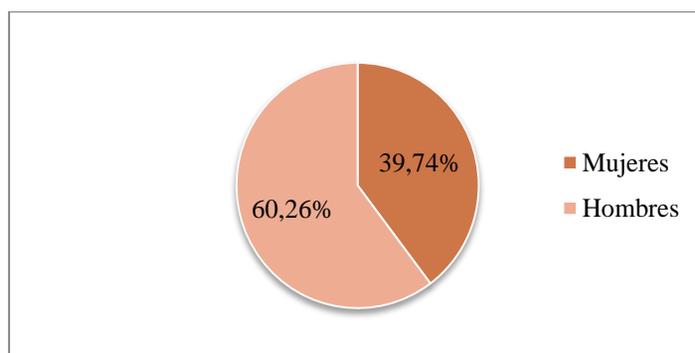
**Cuadro n° 123: Perfil demográfico general – Región de Aysén**

Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Lago Verde	912	340	572	37,28	62,72
Guaitecas	1.887	654	1.233	34,66	65,34
O'Higgins	731	328	403	44,87	55,13
Tortel	659	255	404	38,69	61,31
Río Ibáñez	2.041	899	1.142	44,05	55,95
<b>Total</b>	<b>6.230</b>	<b>2.476</b>	<b>3.754</b>	<b>39,74%</b>	<b>60,26%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

La mayor concentración de población se da en las comunas de Río Ibáñez, con 2.041 habitantes, y Guaitecas, con 1.887, mientras que los menores valores se encuentran en O'Higgins, con 731, y Tortel, con 659 personas. En población masculina, los porcentajes son siempre más elevados que la población femenina, alcanzando los valores máximos en Guaitecas con 65,34%, y en Lago Verde con 62,72%.

**Gráfico n° 41: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Aysén**



En general, el conjunto de comunas sin IPS posee un porcentaje de 39,74% de mujeres y 60,26% de hombres.

**Cuadro n° 124: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Aysén**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Lago Verde	912	100	0	0	0,17
Guaitecas	30	1,59	1.857	98,41	3,04
O'Higgins	731	100	0	0	0,09
Tortel	659	100	0	0	0,03
Río Ibáñez	2.041	100	0	0	0,34
<b>Total</b>	<b>4.373</b>	<b>70,19%</b>	<b>1.857</b>	<b>29,81%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En la variable de población rural, cuatro comunas alcanzan un valor de 100% de ruralidad, mientras que la única que se sale de esta regla es Guaitecas, que posee 98,41% de población

urbana, y que además se caracteriza por poseer el valor más elevado en densidad poblacional, con 3,04 personas por kilómetro cuadrado.

En resumen, el conjunto de comunas posee una población rural de 70,19%, mientras que la población urbana asciende a 29,81%.

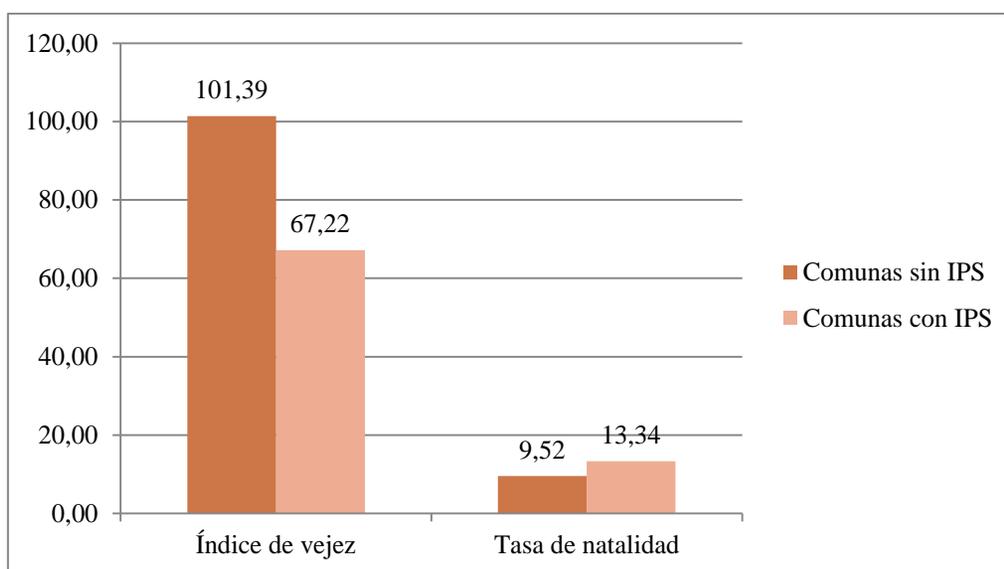
**Cuadro n° 125: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Aysén**

Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Lago Verde	139,67	10,6
Guaitecas	68,73	9,2
O'Higgins	35,96	11,8
Tortel	80,54	7,9
Río Ibáñez	182,07	8,1

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Por último, las comunas sin IPS con un mayor índice de vejez son Río Ibáñez, con 182,07, y Lago Verde, con 139,67 adultos mayores por cada 100 niños; y las menores son O'Higgins, con 35,96, y Guaitecas, con 68,73. En tanto, la tasa de natalidad se presenta con los valores más elevados en Lago Verde, con 10,6 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes y O'Higgins, con 11,8; y los más bajos en Río Ibáñez, con 8,1, y Tortel, con 7,9.

**Gráfico N°42: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Aysén**



En comparación, las comunas sin IPS poseen un índice de vejez mucho mayor (101,39) que el de las comunas con IPS (67,22), mientras que en la tasa de natalidad, la situación se revierte, y el primer conjunto de comunas obtiene un 9,52; mientras que el segundo un valor de 13,34 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes.

### Perfil ocupacional

En el caso del perfil ocupacional hay una falta de datos de gran importancia dentro de las comunas sin sucursal IPS, en tanto la única comuna de la que existen datos disponibles es Río Ibáñez, mientras que para Lago Verde, Guaitecas, O'Higgins y Tortel no hay datos disponibles en ninguna de las encuestas CASEN de años anteriores.

**Cuadro n° 126: Perfil ocupacional – Región de Aysén**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Lago Verde	-	-	-	-	-	-
Guaitecas	-	-	-	-	-	-
O'Higgins	-	-	-	-	-	-
Tortel	-	-	-	-	-	-
Río Ibáñez	731	60	725	48,22%	3,96%	47,82%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

### Perfil educacional

La misma situación del perfil ocupacional se repite en las variables educacionales, ya que los únicos datos disponibles corresponden a la comuna de Río Ibáñez.

**Cuadro n° 127: Perfil educacional – Región de Aysén**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Lago Verde	-	-	-	-
Guaitecas	-	-	-	-

O'Higgins	-	-	-	-
Tortel	-	-	-	-
Río Ibáñez	7,05	53,77%	26,26%	19,97%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

### Perfil pobreza y vivienda

Respecto de la variable de pobreza calculada a partir de la CASEN, las comunas sin sucursal poseen un promedio de 15,988% personas en situación de pobreza, el que equivale a 8,5% de la población en situación de pobreza regional; mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 8,78%, y corresponden a 91,5% de la población pobre de la región.

**Cuadro n° 128: Perfil pobreza y vivienda – Región de Aysén**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Lago Verde	18,56	11,0	1,6	36,7
Guaitecas	16,72	14,6	1,0	17,1
O'Higgins	18,56	15,4	2,1	53,3
Tortel	18,3	18,5	4,2	58,3
Río Ibáñez	7,8	13,3	0,6	23,3

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

En porcentaje de personas en situación de pobreza, las comunas con mayores valores son Lago Verde y O'Higgins, con 18,56%, y Tortel, con 18,3%. Mientras que la que posee menor porcentaje es Río Ibáñez, con 7,8%. En hacinamiento, los valores más altos se encuentran en Tortel (18,5%) y O'Higgins (15,4%) para hacinamiento medio, y en O'Higgins (2,1%) y Tortel (4,2%) para hacinamiento crítico. En saneamiento deficitario, las comunas con mayor porcentaje de hogares son O'Higgins, con 53,3%, y Tortel, con 58,3%.

## REGIÓN DE MAGALLANES

La región está compuesta por 10 comunas y posee una población estimada de 161.177 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 aumente a 163.070. De la cifra del año 2015, 84.713 corresponden a hombres, mientras que 76.464 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 160.083 para la región.

### ChileAtiende e instituciones del Estado

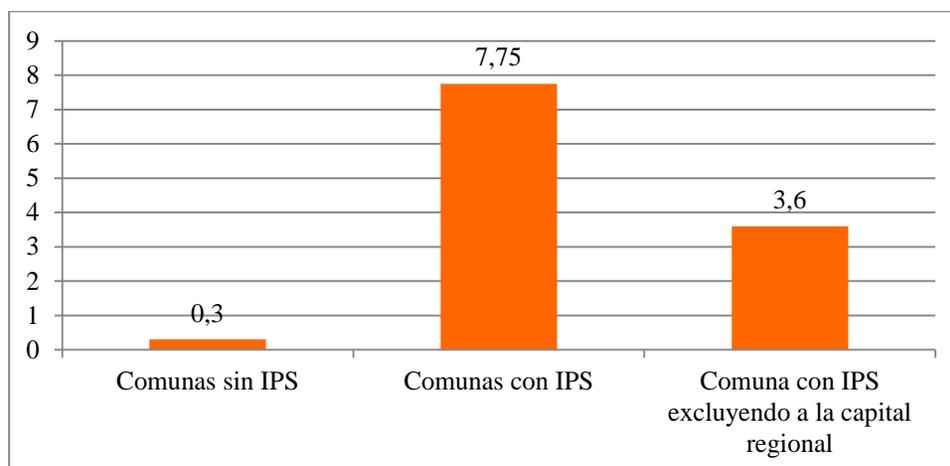
De las comunas que componen la región, cuatro poseen sucursal de ChileAtiende: las comunas de Punta Arenas, Cabo de Hornos, Porvenir y Puerto Natales, mientras que las comunas que no poseen sucursal son seis y se presentan en la siguiente cuadro:

**Cuadro n° 129: IPS e instituciones del Estado – Región de Magallanes**

Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de instituciones
Laguna Blanca	98,85	Punta Arenas	A	0
Río Verde	94,66	Punta Arenas	A	0
San Gregorio	164,32	Porvenir	C	1
Primavera	124,34	Porvenir	C	1
Timaukel	143,89	Porvenir	C	0
Torres del Paine	61,3	Natales	C	0

Las comunas sin sucursal con mayor distancia respecto de la comuna con sucursal más cercana son San Gregorio, con 164,32 kilómetros, y Timaukel, con 143,89 kilómetros, ambas respecto de la comuna de Porvenir (Sucursal Tipo C). Por otro lado, las comunas con menor distancia son Laguna Blanca y Río Verde, con 98,85 y 94,66 kilómetros de distancia con Punta Arenas, respectivamente, y también Torres del Paine, que se encuentra a 61,3 kilómetros de Puerto Natales. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 114,56 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

**Gráfico n° 43: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Magallanes**



Por otra parte, de las 23 instituciones revisadas, se registra la presencia de solo una de estas para las comunas de San Gregorio (INJUV) y Primavera (Registro Civil), mientras que el resto no posee presencia de ninguna de las instituciones revisadas. En promedio, es posible encontrar 0,3 instituciones del Estado en las comunas sin IPS, mientras que en las comunas con IPS el promedio es de 7,75 incluyendo la capital regional y 3,6 excluyéndola.

### Perfil demográfico

Dentro de las seis comunas sin IPS se concentra una población de 4.331 personas, lo que representa 2,69% de la población de la región.

**Cuadro n° 130: Perfil demográfico general – Región de Magallanes**

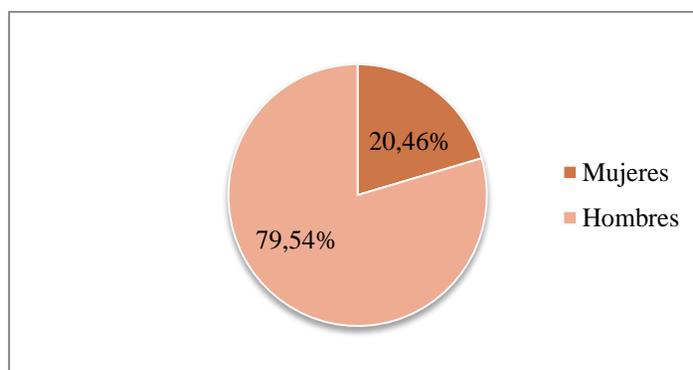
Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Laguna Blanca	632	151	481	23,89	76,11
Río Verde	356	70	286	19,66	80,34
San Gregorio	672	162	510	24,11	75,89
Primavera	529	159	370	30,06	69,94
Timaukel	924	16	908	1,73	98,27
Torres del Paine	1.218	328	890	26,93	73,07

<b>Total</b>	<b>4.331</b>	<b>886</b>	<b>3.445</b>	<b>20,46%</b>	<b>79,54%</b>
--------------	--------------	------------	--------------	---------------	---------------

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

La mayor concentración de personas se da en las comunas de Torres del Paine, con 1.218 habitantes, y Timaukel, con 924; y las menores en Río Verde, con 356, y Primavera, con 529. Además, la población es notoriamente mayoritaria en hombres que en mujeres, con valores que van desde 69,95% de hombres en la comuna de Primavera hasta 98,27% en Timaukel.

**Gráfico n° 44: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Magallanes**



De modo global, el conjunto de comunas posee un porcentaje de 20,46% de mujeres y 79,54% de hombres.

**Cuadro n° 131: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Magallanes**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Laguna Blanca	632	100	0	0	0,17
Río Verde	356	100	0	0	0,02
San Gregorio	672	100	0	0	0,1
Primavera	529	100	0	0	0,08
Timaukel	924	100	0	0	0,09
Torres del Paine	1.218	100	0	0	0,18
<b>Total</b>	<b>4.331</b>	<b>100,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

El total de las comunas sin sucursal se caracteriza por ser completamente rurales, con 100% de su población en dicha condición. Además, poseen una muy baja densidad poblacional en donde el valor más alto es de 0,18 personas por kilómetro cuadrado para la comuna de Torres del Paine.

**Cuadro n° 132: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Magallanes**

Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Laguna Blanca	10,24	1,6
Río Verde	3300	0
San Gregorio	376,67	5,5
Primavera	168,00	13,7
Timaukel	1900 <sup>24</sup>	6,1
Torres del Paine	44,38	0,9

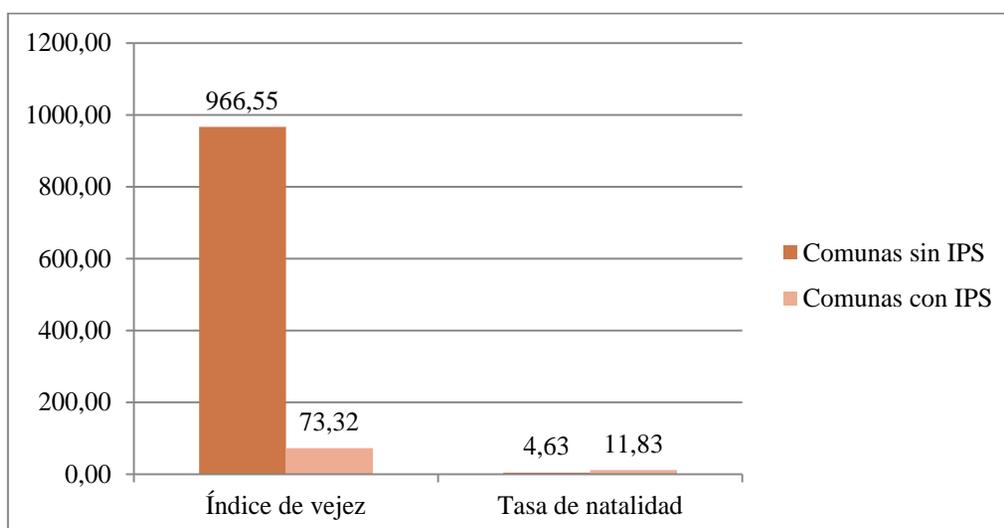
Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En relación con el índice de vejez, los valores más elevados estarían en Río Verde, con 3.300 adultos mayores por cada 100 niños, y en Timaukel, con 1.900. Mientras que los valores más bajos están en Laguna Blanca, con 10,24, y en Torres del Paine, con 44,38. Respecto de la tasa de natalidad, el valor más alto está en Primavera, con 13,7 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes; y el más bajo en Río Verde, donde el valor es de 0.

---

<sup>24</sup>Dato calculado manualmente bajo el supuesto de que existiera un niño en Timaukel hacia el año 2020, tomando en consideración que las proyecciones de población del INE no consideran población de niños en la comuna para el año en cuestión.

**Gráfico n° 45: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Magallanes**



En promedio, las comunas sin IPS poseen un índice de vejez de 966,55 adultos mayores por cada 100 niños, que es mucho más alto que el 73,32 de las comunas con IPS. Mientras que en la tasa de natalidad, el promedio del primer conjunto de comunas es menor (4,63) que el conjunto que sí posee ChileAtiende (11,83).

### Perfil ocupacional

En el caso del perfil ocupacional, hay una falta de datos de gran importancia dentro de las comunas sin sucursal IPS, en tanto las únicas comunas de las que existen datos disponibles son San Gregorio y Primavera, y dichos datos son del año 2009, mientras que las comunas de Laguna Blanca, Río Verde, Timaukel y Torres del Paine no registran datos para ninguno de los años de la encuesta CASEN.

**Cuadro n° 133: Perfil ocupacional – Región de Magallanes**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Laguna Blanca	-	-	-	-	-	-
Río Verde	-	-	-	-	-	-
San Gregorio (2009)	330	0	255	56,41%	0,00%	43,59%

Primavera (2009)	297	6	87	76,15%	1,54%	22,31%
Timaukel	-	-	-	-	-	-
Torres del Paine	-	-	-	-	-	-

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Años 2009 y 2011).

La comuna de San Gregorio registraba 56,41% de población ocupada hacía el año 2009, mientras que la de Primavera 76,15%. En inactividad, el valor de San Gregorio ascendía a 43,59%, mientras que el de Primavera a 22,31%, con 1,54% de población desocupada.

### Perfil educacional

La misma situación del perfil ocupacional se repite en las variables educacionales, en donde los únicos datos disponibles son los de años de escolaridad para San Gregorio y Primavera el año 2009, en donde se registra un promedio de 11,18 años para San Gregorio y de 10,09 para Primavera.

**Cuadro n° 134: Perfil educacional – Región de Magallanes**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Laguna Blanca	-	-	-	-
Río Verde	-	-	-	-
San Gregorio (2009)	11,18	-	-	-
Primavera (2009)	10,09	-	-	-
Timaukel	-	-	-	-
Torres del Paine	-	-	-	-

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

### Perfil pobreza y vivienda

Respecto de la variable de pobreza calculada a partir de la Encuesta CASEN, las comunas sin sucursal poseen un promedio de 12,83% de personas en situación de pobreza, el que

corresponde a 6,1% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 6,76%, y representan 93,9% de la población pobre regional restante.

**Cuadro n° 135: Perfil pobreza y vivienda – Región de Magallanes**

<b>Comuna</b>	<b>% de personas en situación de pobreza</b>	<b>% de hogares con hacinamiento medio</b>	<b>% de hogares con hacinamiento crítico</b>	<b>% de hogares con saneamiento deficitario</b>
Laguna Blanca	11,74	14,7	0,0	5,9
Río Verde	14,49	15,4	5,1	15,4
San Gregorio	9,57	12,2	1,0	17,3
Primavera	10,75	18,5	0,0	4,6
Timaukel	14,5	11,5	0,0	30,8
Torres del Paine	15,94	8,1	0,0	29,0

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

Las comunas que registran valores más importantes en porcentaje de personas en situación de pobreza son Torres del Paine, con 15,94%, y Río Verde, con 14,49%. Mientras que las que poseen valores más bajos son Primavera, con 10,75 %, y San Gregorio, con 9,57%. Por otro lado, el porcentaje de hacinamiento medio más significativo se encuentra en las comunas de Primavera, con 18,5%, y Río Verde, con 15,4%. En hacinamiento crítico se repite en Río Verde con 5,1%, y en saneamiento deficitario, las comunas con mayor porcentaje de hogares en dicha condición son Timaukel, con 30,8%, y Torres del Paine, con un 29%.

## **REGIÓN METROPOLITANA**

La región está formada por 52 comunas y posee una población estimada de 7.193.719 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 alcance los 7.460.708. De la cifra del año 2015, 3.510.320 corresponden a hombres, mientras que 3.683.399 serían

mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 7.069.645 para la región.

### ChileAtiende e instituciones del Estado

De las 52 comunas que forman parte de la región Metropolitana, existen 24 que poseen sucursal ChileAtiende: las comunas de Santiago, Conchalí, El Bosque, Estación Central, Independencia, La Florida, La Granja, La Reina, Las Condes, Lo Prado, Maipú, Ñuñoa, Peñalolén, Providencia, San Miguel, Puente Alto, Colina, Lampa, San Bernardo, Buin, Melipilla, Curacaví, Talagante y Padre Hurtado. Por otra parte, las comunas que no poseen sucursal ascienden a 28 y se presentan en la siguiente cuadro:

**Cuadro n° 136: IPS e instituciones del Estado – Región Metropolitana**

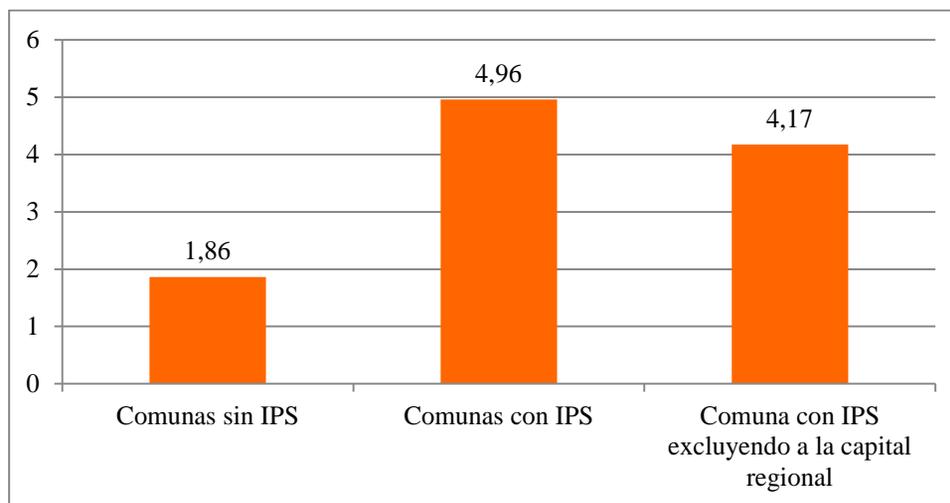
Comunas sin IPS	Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)	Comuna de la sucursal más cercana	Tipo de sucursal más cercana	Presencia de instituciones
Cerrillos	6,3	Estación Central	A	1
Cerro Navia	4,4	Lo Prado	B	3
Huechuraba	6,3	Conchalí	D	5
La Cisterna	5,2	San Miguel	A	2
La Pintana	5,8	El Bosque	D	2
Lo Barnechea	9,3	Las Condes	B	2
Lo Espejo	7,3	El Bosque	D	2
Macul	4	Ñuñoa	A	3
Pedro Aguirre Cerda	3,2	San Miguel	A	2
Pudahuel	17,6	Lo Prado	B	1
Quilicura	7,6	Conchalí	D	2
Quinta Normal	4,4	Lo Prado	B	2
Recoleta	4	Independencia	A	2
Renca	6,8	Lo Prado	B	2
San Joaquín	1,4	Santiago	A	3
San Ramón	2,7	La Granja	E	1
Vitacura	5,2	Las Condes	B	1
Pirque	5,8	Puente Alto	A	1
San José de Maipo	72,1	Puente Alto	A	2
Til Til	26,4	Lampa	E	2

Calera de Tango	10,7	San Bernardo	A	1
Paine	11,4	Buín	B	1
Alhué	67,2	Melipilla	B	1
María Pinto	26,9	Melipilla	B	1
San Pedro	41,1	Melipilla	B	1
El Monte	7,1	Talagante	C	3
Isla de Maipo	11,4	Talagante	C	2
Peñaflor	8,5	Talagante	C	1

Del total de comunas sin sucursal ChileAtiende, las que presentan mayor distancia son San José de Maipo, a 72,1 kilómetros de Puente Alto (sucursal tipo A); Alhué, a 67,2 kilómetros de Melipilla, y San Pedro, a 41,1 kilómetros de la misma comuna de Melipilla. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 13,93 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

Para el caso de esta región, cabe mencionar que también posee el servicio de sucursal móvil de ChileAtiende.

**Gráfico n° 46: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región Metropolitana**



Respecto del total de 23 instituciones del Estado revisadas, la gran mayoría de las comunas posee entre una y tres instituciones (entre Dirección del Trabajo, INJUV, Registro Civil y SERNAC), y la única comuna que se escapa a esta tendencia es Recoleta, que posee cinco instituciones (FONASA, ISL, INJUV, Registro Civil y SERNAC). En resumen, las

comunas sin IPS promedian 1,86 instituciones del Estado, mientras que las comunas con IPS 4,96 y 4,17 sin incluir la capital regional.

### Perfil demográfico

Dentro de las 28 comunas sin IPS se concentra una población de 2.348.449 personas, lo que representa 32,65% de la población regional.

**Cuadro n° 137: Perfil demográfico general – Región Metropolitana**

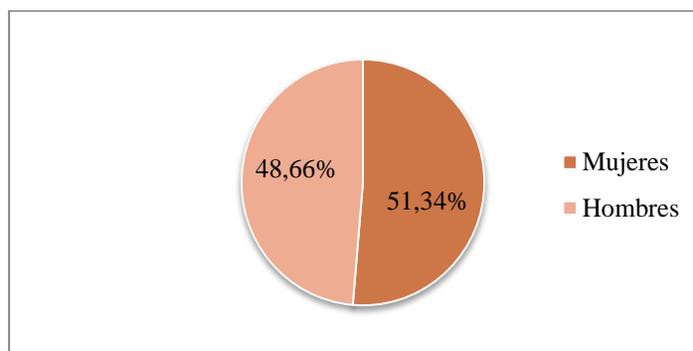
Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Cerrillos	64.307	32.745	31.562	50,92	49,08
Cerro Navia	129.630	67.109	62.521	51,77	48,23
Huechuraba	86.542	44.543	41.999	51,47	48,53
La Cisterna	68.370	35.751	32.619	52,29	47,71
La Pintana	201.726	100.702	101.024	49,92	50,08
Lo Barnechea	115.963	65.415	50.548	56,41	43,59
Lo Espejo	95.503	48.477	47.026	50,76	49,24
Macul	93.943	49.179	44.764	52,35	47,65
Pedro Aguirre Cerda	88.229	45.367	42.862	51,42	48,58
Pudahuel	280.087	142.676	137.411	50,94	49,06
Quilicura	230.871	117.005	113.866	50,68	49,32
Quinta Normal	83.187	42.334	40.853	50,89	49,11
Recoleta	119.303	60.642	58.661	50,83	49,17
Renca	128.323	64.944	63.379	50,61	49,39
San Joaquín	73.197	37.667	35.530	51,46	48,54
San Ramón	81.007	41.459	39.548	51,18	48,82
Vitacura	78.313	44.505	33.808	56,83	43,17
Pirque	24.779	12.471	12.308	50,33	49,67
San José de Maipo	14.443	6.764	7.679	46,83	53,17
Til Til	16.431	8.046	8.385	48,97	51,03
Calera de Tango	28.589	14.429	14.160	50,47	49,53
Paine	67.648	33.662	33.986	49,76	50,24
Alhué	4.634	2.223	2.411	47,97	52,03
María Pinto	11.879	6.080	5.799	51,18	48,82
San Pedro	8.049	3.651	4.398	45,36	54,64
El Monte	31.752	15.759	15.993	49,63	50,37

Isla de Maipo	32.554	16.365	16.189	50,27	49,73
Peñaflor	89.190	45.656	43.534	51,19	48,81
<b>Total</b>	<b>2.348.449</b>	<b>1.205.626</b>	<b>1.142.823</b>	<b>51,34%</b>	<b>48,66%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Las comunas sin sucursal que poseen mayor población son Pudahuel, con 280.087 habitantes; Quilicura, con 230.871, y La Pintana, con 201.726. Mientras que las menos pobladas son María Pinto, con 11.879; San Pedro, con 8.049, y Alhué, con 4.634. En otro aspecto, las comunas con mayor porcentaje de población femenina son Vitacura, con 56,83%; Lo Barnechea, con 56,41%, y Macul, con 52,35%, mientras que las que poseen mayor porcentaje de población masculina son Alhué, con 52,03%; San José de Maipo, con 53,17%, y San Pedro, con 54,64.

**Gráfico n° 47: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región Metropolitana**



De modo general, la población de las comunas sin IPS posee un porcentaje de hombres de 51,34% y uno de mujeres de 48,66%.

**Cuadro n° 138: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región Metropolitana**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Cerrillos	0	0	64.307	100	3062,24
Cerro Navia	0	0	129.630	100	11784,55
Huechuraba	0	0	86.542	100	1923,16
La Cisterna	0	0	68.370	100	6837

La Pintana	0	0	201.726	100	6507,29
Lo Barnechea	0	0	115.963	100	113,25
Lo Espejo	0	0	95.503	100	13643,29
Macul	0	0	93.943	100	7226,38
Pedro Aguirre Cerda	0	0	88.229	100	8822,9
Pudahuel	0	0	280.087	100	1421,76
Quilicura	0	0	230.871	100	3980,53
Quinta Normal	0	0	83.187	100	6932,25
Recoleta	0	0	119.303	100	7456,44
Renca	0	0	128.323	100	5346,79
San Joaquín	0	0	73.197	100	7319,7
San Ramón	0	0	81.007	100	11572,43
Vitacura	0	0	78.313	100	2796,89
Pirque	2.763	11,15	22.016	88,85	55,68
San José de Maipo	6.003	41,56	8.440	58,44	2,89
Til Til	7.724	47,01	8.707	52,99	25,16
Calera de Tango	7.276	25,45	21.313	74,55	391,63
Paine	23.460	34,68	44.188	65,32	99,78
Alhué	1.311	28,29	3.323	71,71	5,48
María Pinto	10.667	89,8	1.212	10,2	30,07
San Pedro	8.049	100	0	0	10,21
El Monte	6.081	19,15	25.671	80,85	269,08
Isla de Maipo	9.428	28,96	23.126	71,04	172,24
Peñaflor	5.120	5,74	84.070	94,26	1292,61
<b>Total</b>	<b>87.882</b>	<b>3,74%</b>	<b>2.260.567</b>	<b>96,26%</b>	

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Las comunas con mayor porcentaje de población rural son San Pedro, con 100% de su población, y María Pinto, con 89,8%. Mientras que las comunas con mayor porcentaje de población urbana son 17 comunas, con 100% de población urbana. Respecto de la densidad poblacional, las comunas con valores más altos son Lo Espejo, con 13.643,29; Cerro Navia, con 11.784,55 y San Ramón, con 11.572,43 personas por kilómetro cuadrado, y las comunas con menor valor son Alhué, con 5,48, y San José de Maipo, con 2,89 personas por kilómetro cuadrado.

De manera general, el conjunto de comunas posee una población rural de 3,74%, mientras que la población urbana asciende a 96,26%.

**Cuadro n° 139: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región Metropolitana**

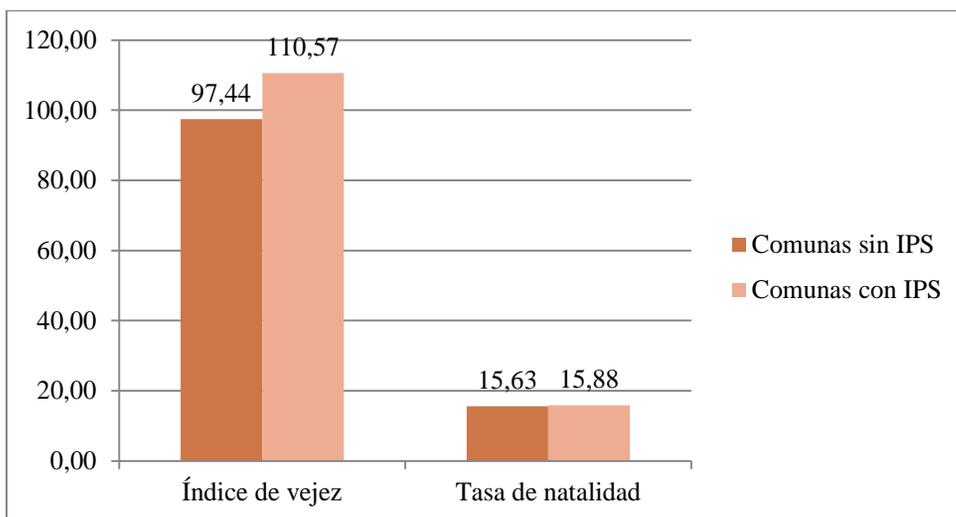
Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Cerrillos	102,05	17,9
Cerro Navia	99,07	15,1
Huechuraba	63,30	18,3
La Cisterna	154,42	15,7
La Pintana	73,90	16,2
Lo Barnechea	49,50	11,9
Lo Espejo	99,43	16,4
Macul	171,38	15,4
Pedro Aguirre Cerda	159,05	15,5
Pudahuel	64,13	13,6
Quilicura	36,89	14,8
Quinta Normal	149,43	17,3
Recoleta	129,84	18,9
Renca	85,87	18,2
San Joaquín	180,31	14,9
San Ramón	107,00	17,2
Vitacura	176,46	16,2
Pirque	76,17	11,9
San José de Maipo	102,75	13,5
Til Til	64,01	13,4
Calera de Tango	70,45	12,2
Paine	58,66	15
Alhué	95,27	25,2
María Pinto	78,64	11,7
San Pedro	87,54	14,2
El Monte	66,33	17,2
Isla de Maipo	70,84	15,5
Peñaflor	55,54	14,3

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En relación con el índice de vejez, las comunas sin IPS que poseen un índice más alto son San Joaquín, con 180,31; Vitacura, con 176,46, y Macul, con 171,38 adultos mayores por cada 100 niños. Los índices menores se encuentran en Peñaflor, con 55,54; Lo Barnechea, con 49,5, y Quilicura, con 36,89 adultos mayores por cada 100 niños. En tanto, respecto de la tasa de natalidad, los valores más altos de niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes están en Alhué, con 25,2; Recoleta, con 18,9; Huechuraba, con 18,3, y Renca, con 18,2, y

los valores menores se encuentran en Lo Barnechea y Pirque con 11,9 y María Pinto con 11,7.

**Gráfico n° 48: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región Metropolitana**



En comparación, las comunas con ChileAtiende poseen un índice de vejez más bajo que las comunas que sí tienen sucursal, con 97,44 y 110,57 respectivamente. Mientras que en la tasa de natalidad están más equiparados, con un 15,63 para las primeras y un 15,88 para las segundas.

### **Perfil ocupacional**

En la dimensión de perfil ocupacional, los datos están disponibles para todas las comunas para el año 2011 según la encuesta CASEN.

**Cuadro n° 140: Perfil ocupacional – Región Metropolitana**

<b>Comuna</b>	<b>Población ocupada</b>	<b>Población desocupada</b>	<b>Población inactiva</b>	<b>% población ocupada</b>	<b>% población desocupada</b>	<b>% población inactiva</b>
Cerrillos	26.902	4.220	20.923	51,69%	8,11%	40,20%
Cerro Navia	54.909	3.259	50.878	50,35%	2,99%	46,66%
Huechuraba	37.505	4.773	23.478	57,04%	7,26%	35,70%
La Cisterna	30.210	1.661	25.286	52,85%	2,91%	44,24%
La Pintana	89.541	6.320	70.276	53,90%	3,80%	42,30%
Lo Barnechea	44.442	7.202	28.489	55,46%	8,99%	35,55%
Lo Espejo	43.503	2.128	29.563	57,85%	2,83%	39,32%
Macul	41.514	4.744	31.277	53,54%	6,12%	40,34%
Pedro Aguirre Cerda	44.330	2.426	23.569	63,04%	3,45%	33,51%
Pudahuel	110.978	7.632	84.054	54,76%	3,77%	41,47%
Quilicura	91.744	1.649	75.199	54,42%	0,98%	44,60%
Quinta Normal	33.825	1.688	35.328	47,75%	2,38%	49,87%
Recoleta	49.951	5.298	34.360	55,74%	5,91%	38,34%
Renca	53.463	4.128	39.033	55,33%	4,27%	40,40%
San Joaquín	28.778	2.759	27.722	48,56%	4,66%	46,78%
San Ramón	34.096	2.657	33.667	48,42%	3,77%	47,81%
Vitacura	41.920	2.224	24.239	61,30%	3,25%	35,45%
Pirque	11.083	918	6.654	59,41%	4,92%	35,67%
San José de Maipo	6.444	575	3.987	58,55%	5,22%	36,23%
Til Til	5.968	599	4.730	52,83%	5,30%	41,87%
Calera de Tango	12.588	867	9.749	54,25%	3,74%	42,01%
Paine	28.417	750	22.878	54,60%	1,44%	43,96%
Alhué	1.993	117	1.387	56,99%	3,35%	39,66%
María Pinto	4.370	230	4.140	50,00%	2,63%	47,37%
San Pedro	3.537	0	2.358	60,00%	0,00%	40,00%
El Monte	11.233	1.238	11.941	46,01%	5,07%	48,91%
Isla de Maipo	14.991	766	8.780	61,10%	3,12%	35,78%
Peñaflor	35.624	2.308	25.037	56,57%	3,67%	39,76%
<b>Total</b>	<b>993.859</b>	<b>73.136</b>	<b>758.982</b>	<b>54,43%</b>	<b>4,01%</b>	<b>41,57%</b>

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En el perfil ocupacional, las comunas con mayor porcentaje de ocupados son Pedro Aguirre Cerda, con 63,04%; Vitacura, con 61,3%; Isla de Maipo, con 61,1%, y San Pedro, con 60%, mientras que las comunas con menor porcentaje de ocupados son San Ramón, con 48,42%; Quinta Normal, con 47,75% y El Monte, con 46,01%. Por otro lado, las comunas con mayor porcentaje de población desocupada son Huechuraba, con 7,26%; Cerrillos, con 8,11% y Lo Barnechea, con 8,99%. Por último, el porcentaje más alto de población inactiva se encuentra en las comunas de San Ramón, con 47,81%; El Monte, con 48,91%, y Quinta Normal, con 49,87%.

En resumen, las comunas sin ChileAtiende de la Región Metropolitana poseen un 54,43% de población ocupada, un 4,01% de población desocupada y un 41,57% de población inactiva.

## Perfil educacional

**Cuadro n° 141: Perfil educacional – Región Metropolitana**

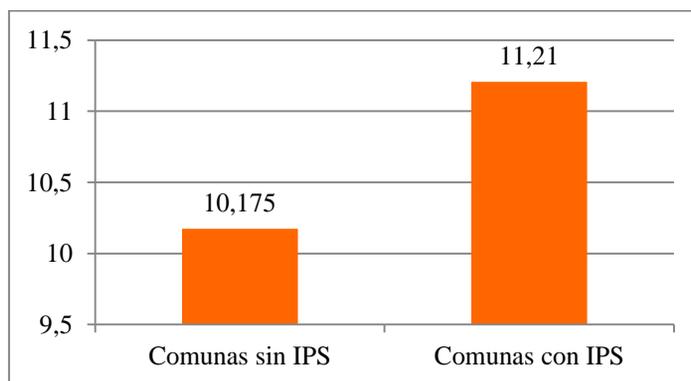
Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Cerrillos	9,95	32,70%	30,72%	36,58%
Cerro Navia	8,75	40,08%	30,32%	29,60%
Huechuraba	10,33	33,94%	27,70%	38,36%
La Cisterna	10,34	32,48%	24,04%	43,48%
La Pintana	9,48	34,71%	30,99%	34,30%
Lo Barnechea	11,65	35,00%	23,07%	41,93%
Lo Espejo	10,24	33,26%	30,81%	35,93%
Macul	11,18	27,99%	23,95%	48,06%
Pedro Aguirre Cerda	10,08	35,12%	28,58%	36,30%
Pudahuel	10,51	34,87%	27,22%	37,90%
Quilicura	10,79	29,79%	26,72%	43,49%
Quinta Normal	10,64	28,70%	24,60%	46,69%
Recoleta	10,22	37,00%	27,24%	35,76%
Renca	9,64	40,34%	25,38%	34,28%
San Joaquín	9,50	35,36%	31,49%	33,15%
San Ramón	10,21	28,66%	29,62%	41,72%
Vitacura	15,36	14,30%	8,44%	77,26%
Pirque	10,18	33,45%	30,73%	35,82%
San José de Maipo	10,36	29,01%	33,81%	37,18%

Til Til	9,60	43,86%	27,70%	28,45%
Calera de Tango	9,37	33,80%	31,86%	34,33%
Paine	9,91	36,76%	26,51%	36,74%
Alhué	8,81	39,89%	34,58%	25,54%
María Pinto	8,46	50,98%	21,57%	27,45%
San Pedro	7,67	52,46%	34,43%	13,11%
El Monte	11,01	30,14%	29,82%	40,04%
Isla de Maipo	9,52	39,24%	28,90%	31,87%
Peñaflor	11,14	33,93%	22,49%	43,58%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (2011).

En perfil educacional, las comunas con mayores valores en años de escolaridad promedio son Vitacura, con 15,36, y Lo Barnechea, con 11,65. Mientras que las menores son Cerro Navia, con 8,75; María Pinto, con 8,46, y San Pedro, con 7,67. En promedio, los años de escolaridad de las comunas sin sucursal ChileAtiende es de 10,18; en tanto el porcentaje de las comunas con sucursal es de 11,21.

**Gráfico n° 49: Años de escolaridad promedio comparados – Región Metropolitana**



Por otro lado, las comunas con mayor porcentaje de casos en nivel educacional básica incompleta, o menos, son San Pedro y María Pinto, con 52,46% y 50,98% respectivamente.

### Perfil pobreza y vivienda

En este conjunto de variables, las comunas sin sucursal promedian 10,85% de personas en situación de pobreza, y equivalen a 36% de la población pobre de la región, mientras que

las comunas que sí poseen sucursal promedian 10,6%, y corresponden a 64% de la población pobre regional.

**Cuadro n° 142: Perfil pobreza y vivienda – Región Metropolitana**

<b>Comuna</b>	<b>% de personas en situación de pobreza</b>	<b>% de hogares con hacinamiento medio</b>	<b>% de hogares con hacinamiento crítico</b>	<b>% de hogares con saneamiento deficitario</b>
Cerrillos	11,7	18,7	1,5	6,6
Cerro Navia	14,6	26,3	4,8	14,7
Huechuraba	12,6	23,2	2,7	11,0
La Cisterna	7,5	21,0	2,1	28,7
La Pintana	15,2	27,9	4,3	5,4
Lo Barnechea	10,3	21,8	1,9	8,6
Lo Espejo	21,9	27,0	3,4	9,7
Macul	9,3	19,5	2,3	10,7
Pedro Aguirre Cerda	12,3	22,4	4,1	12,7
Pudahuel	10,9	22,7	3,0	8,9
Quilicura	10,9	20,8	2,0	2,8
Quinta Normal	11,4	21,8	2,3	10,9
Recoleta	11,5	23,5	3,5	15,5
Renca	20,7	24,2	3,2	11,2
San Joaquín	26,9	26,9	5,6	15,0
San Ramón	17,7	25,6	3,3	10,2
Vitacura	0,1	3,3	0,1	0,3
Pirque	4,1	20,2	1,7	16,4
San José de Maipo	9,6	18,9	2,7	49,6
Til Til	10,1	24,0	9,7	22,4
Calera de Tango	1,5	22,1	1,3	24,2
Paine	7	19,5	1,8	18,4
Alhué	6	17,2	1,3	37,1
María Pinto	9,2	19,8	1,2	27,1
San Pedro	3,3	17,3	1,6	56,6
El Monte	8,8	20,2	1,4	17,9
Isla de Maipo	7,7	21,8	1,5	23,5
Peñaflor	10,9	17,3	1,0	7,4

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social.

Ministerio de Desarrollo Social (2013).

En las comunas sin sucursal de la Región Metropolitana, los valores más elevados de porcentaje de población en situación de pobreza se encuentran en San Joaquín, con un 26,9%; Lo Espejo, con 21,9% y Renca, con un 20,7%. Mientras que los valores más bajos están en Vitacura con 0,1%, Calera de Tango con 1,5% y San Pedro con 3,3%. Por otra parte, en hacinamiento, los valores más elevados se encuentran en La Pintana, con 27,9%; Lo Espejo, con 27%, y San Joaquín, con 26,9% para hacinamiento medio, y en Til Til con 9,7%, San Joaquín con 5,6% y Cerro Navia con 4,8% para hacinamiento crítico. Por otra parte, en saneamiento deficitario las comunas con mayor porcentaje de hogares en dicha situación son San Pedro, con 56,6%; San José de Maipo, con 49,6%, y Alhué, con 37,1%.

## **REGIÓN DE LOS RÍOS**

La región está formada por 12 comunas y posee una población estimada de 384.715 habitantes para el año 2015, la que se espera que hacia el 2020 alcance los 386.302. De la cifra del año 2015, 191.145 corresponden a hombres, mientras que 193.570 serían mujeres. Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 382.741 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

De las comunas que componen la decimocuarta región del país, todas poseen sucursales de ChileAtiende, por lo que para efectos de este análisis se considera como población cubierta, y por lo tanto no forma parte de este apartado de la demanda potencial.

## **REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA**

La región está compuesta por cuatro comunas y posee una población estimada de 176.067 habitantes para el año 2015, la cual se espera que hacia el 2020 se reduzca a 164.933. De la cifra del año 2015, 83.671 corresponden a hombres, mientras que 92.396 serían mujeres.

Según el SINIM, la cifra de población para el año 2013 (última información disponible) fue de 179.615 para la región.

### **ChileAtiende e instituciones del Estado**

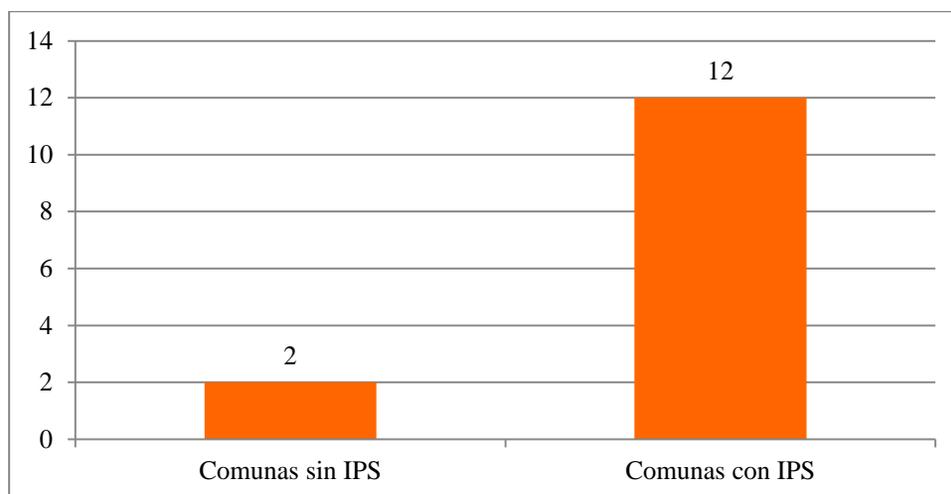
De las comunas que componen la Región de Arica y Parinacota del país, solo dos poseen sucursal de ChileAtiende —las comunas de Arica y Putre—, mientras que las comunas de Camarones y General Lagos no poseen ninguna sucursal de dicha institución.

**Cuadro n° 143: IPS e instituciones del Estado – Región de Arica y Parinacota**

<b>Comunas sin IPS</b>	<b>Distancia a comuna con sucursal IPS más cercana (km)</b>	<b>Comuna de la sucursal más cercana</b>	<b>Tipo de sucursal más cercana</b>	<b>Presencia de instituciones</b>
Camarones	93,71	Arica	A	2
General Lagos	136,19	Putre	E	2

De las dos comunas sin sucursal, la de General Lagos es la que presenta más dificultades, pues su sucursal más cercana se encuentra a mayor distancia (136,19 kilómetros), y además se trata de una sucursal de categoría E, lo que implica una menor infraestructura y capacidad para atender a los usuarios y usuarias. Por otra parte, la comuna de Camarones se encuentra a 93,71 kilómetros de la de Arica, en donde la sucursal es de tipo «A», lo que permitiría una mayor cantidad de atenciones. En promedio, la distancia respecto de otra comuna con sucursal es de 114,95 kilómetros para todas las comunas sin IPS de la región.

**Gráfico n° 50: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Arica y Parinacota**



Por otra parte, del total de 23 instituciones del Estado revisadas, en ambas comunas solo fue posible encontrar dos sucursales de dichas instituciones (Registro Civil y SERNAC), mientras que en las comunas con sucursal IPS fue posible encontrar cuatro para Putre y 20 para Arica. En Promedio, las comunas sin IPS poseen oficinas de dos instituciones del Estado, mientras que las comunas con IPS promedian 12.

### Perfil demográfico

Dentro de las dos comunas sin IPS se concentra una población de 2.991 personas, lo que representa 1,7% de la población de la región.

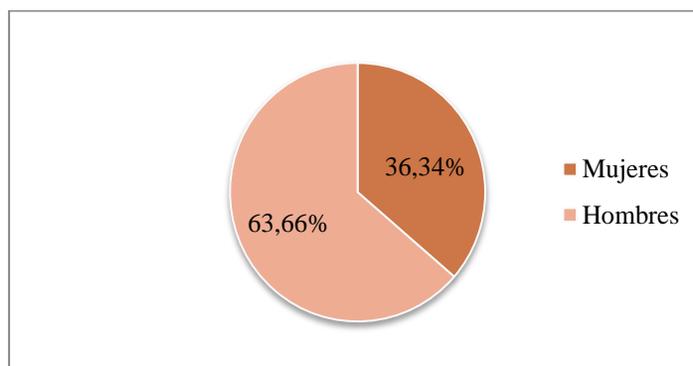
**Cuadro n° 144: Perfil demográfico general – Región de Arica y Parinacota**

Comuna	Población	Población femenina	Población masculina	% de población femenina	% de población masculina
Camarones	1.771	771	1.000	43,53	56,47
General Lagos	1.220	316	904	25,9	74,1
<b>Total</b>	<b>2.991</b>	<b>1.087</b>	<b>1.904</b>	<b>36,34%</b>	<b>63,66%</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

La comuna de Camarones posee una población de 1.771 habitantes, en donde 43,53% son mujeres y 56,47% son hombres. Mientras que, en General Lagos, la población asciende a los 1.220 habitantes, con 25,9% de mujeres y 74,1% de hombres.

**Gráfico n° 51: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Arica y Parinacota**



A modo general, las comunas sin ChileAtiende poseen una población de hombres de 63,66%, y de mujeres de 36,34%.

**Cuadro n° 145: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Arica y Parinacota**

Comuna	Población rural (N°)	Porcentaje de población rural (%)	Población urbana (N°)	Porcentaje de población urbana (%)	Densidad poblacional por km <sup>2</sup>
Camarones	1.771	100	0	0	0,45
General Lagos	1.220	100	0	0	0,54
<b>Total</b>	<b>2.991</b>	<b>100,00%</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>	<b>2991</b>

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

En ambos casos se trata de comunas en su totalidad rurales, con 100% de su población en dicha condición. En esto se diferencian de gran manera respecto de las comunas que sí poseen sucursal ChileAtiende, las que poseen 91,06% de población urbana, en el caso de Arica, y 70,22% de población urbana en el caso de Putre. Por otra parte, respecto de la densidad poblacional, en Camarones es menor con un total de 0,45 personas por kilómetro cuadrado contra 0,54 personas por kilómetro cuadrado en General Lagos.

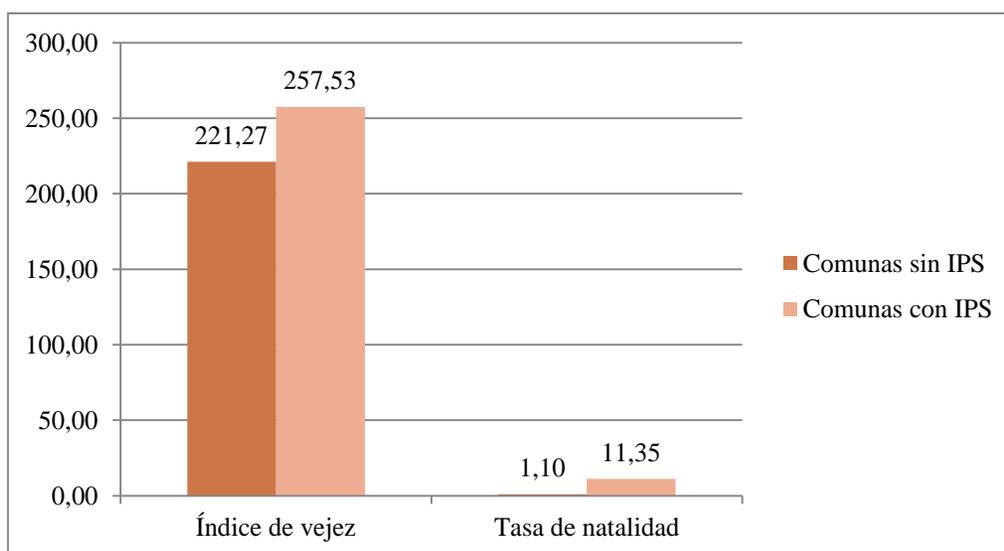
**Cuadro n° 146: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Arica y Parinacota**

Comuna	Índice de vejez	Tasa de natalidad
Camarones	91,53	0,6
General Lagos	351	1,6

Fuente: Información del Sistema Nacional de Información Municipal (2013).

Por último, respecto del indicador de vejez, hacia el año 2020 se espera que haya 91,53 adultos mayores por cada 100 niños en la comuna de Camarones, mientras que en General Lagos serían 351 adultos mayores por cada 100 niños, lo que es significativamente mayor que en la otra comuna. En cuanto a la tasa de natalidad, esta es de 0,6 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes en Camarones, y de 1,6 en General Lagos.

**Gráfico n° 52: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Arica y Parinacota**



En promedio, el índice de vejez de las comunas sin ChileAtiende es menor que el de las comunas que sí poseen sucursal de la institución, con valores de 221,27 para el primer conjunto y de 257,53 para el segundo. En tanto, el promedio de la tasa de natalidad es menor para el primer grupo que para el segundo, con 1,10 contra 11,35 niños nacidos vivos por cada 1.000 habitantes, respectivamente.

## Perfil ocupacional

En el caso del perfil ocupacional solo existen datos para la comuna de Camarones el año 2011; no obstante, la información recopilada por los reportes comunales de la biblioteca del congreso indica una tasa de ocupación de 39,18 para la comuna de General Lagos. El resto de los datos de cantidad de ocupados para dicha comuna fueron completados con los datos del año 2009.

**Cuadro n° 147: Perfil ocupacional – Región de Arica y Parinacota**

Comuna	Población ocupada	Población desocupada	Población inactiva	% población ocupada	% población desocupada	% población inactiva
Camarones	748	22	308	69,39%	2,04%	28,57%
General Lagos (2009)	418	33	616	39,18%	3,09%	57,73%

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

En la comuna de Camarones es posible encontrar un total de 748 personas ocupadas (69,4%), 22 personas desocupadas (2%) y 308 inactivas (28,6%); mientras que, en General Lagos, hacia el año 2009 había 418 personas ocupadas (39,18%), 33 desocupadas (3,09%) y 616 inactivas (57,73%).

## Perfil educacional

**Cuadro n° 148: Perfil educacional – Región de Arica y Parinacota**

Comuna	Años de escolaridad promedio	Básica incompleta o menos	Básica completa a media incompleta	Media completa o más
Camarones	8,06	41,94%	40,32%	17,74%
General Lagos (2009)	4,11	-	-	-

Fuente: Información de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (años 2009 y 2011).

En cuanto a la dimensión educacional, la comuna de Camarones posee hacia el año 2011 un promedio de 8,06 años de escolaridad, mientras que General Lagos en 2009 (único dato disponible) registraba 4,11 años de escolaridad promedio. En ambos casos los promedios son inferiores al promedio de años de escolaridad de las comunas que sí poseen sucursal ChileAtiende, que es de 9,45 años. Por otra parte, la comuna de Camarones posee en total 82,26% de su población con enseñanza media incompleta o menos, y solo 17,74% con media completa o más. La comuna de General Lagos no registra datos para esa variable.

### Perfil pobreza y vivienda

Respecto de la variable de pobreza calculada a partir de la CASEN, las dos comunas sin sucursal poseen un promedio de 16,55% de personas en situación de pobreza, y equivalen a 1,6% de la población pobre de la región, mientras que las comunas que sí poseen sucursal promedian 19,1%, y corresponden a 98,4% de la población pobre restante a nivel regional.

**Cuadro n° 149: Perfil pobreza y vivienda – Región de Arica y Parinacota**

Comuna	% de personas en situación de pobreza	% de hogares con hacinamiento medio	% de hogares con hacinamiento crítico	% de hogares con saneamiento deficitario
Camarones	11,3	23,9	9,4	80,3
General Lagos	21,8	24,5	9,1	96,6

Fuente: Información de reportes comunales de Caracterización social, Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social (2013).

La comuna de General Lagos registra un mayor porcentaje de personas en situación de pobreza que Camarones, con 21,8%. En las variables de hacinamiento, los números son más similares; Camarones registra 23,9% de hacinamiento medio y 9,4% de hacinamiento crítico, mientras que General Lagos posee 24,5% y 9,1% en las mismas variables. Por último, respecto del saneamiento deficitario, este se observa en 80,3% de los hogares de Camarones, lo que es menor a 96,6% de los hogares de General Lagos.

## ii. Análisis de los clústeres de demanda potencial

En esta sección se presentan los resultados de la cuantificación de perfiles para cada comuna del país, tanto si poseen como si no poseen sucursal ChileAtiende. Los resultados incorporan los datos de población comunal total (estimada para el año 2015), población para el total de los clústeres revisados, porcentaje del total de los clústeres, y porcentaje para cada uno de los grupos identificados en relación con la población comunal total.

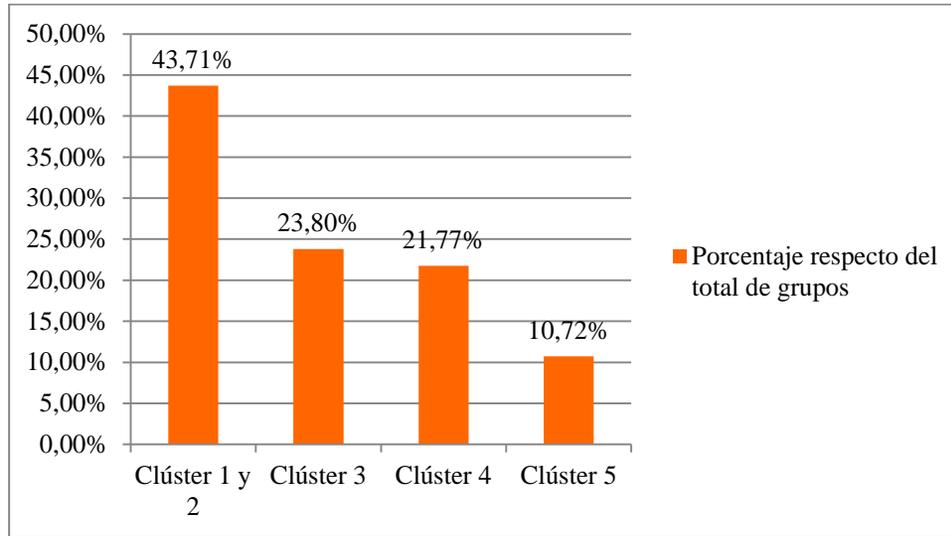
Los grupos identificados para la demanda potencial, dadas las limitaciones de la información secundaria disponible, fueron los siguientes:

**Cuadro n° 150: Características de los usuarios que componen la demanda potencial, por clúster**

<b>Clúster 1</b>	Mujeres de 40 años o más y hombres de 60 años o más, con y sin discapacidad, que no tienen ocupación y cuyo nivel educacional es media completa o menos. En este grupo se toma la decisión de tomar solo a los hombres de 60 años o más producto de las limitaciones de la información secundaria, ya que no permitirían diferenciar de modo absoluto a los grupos de hombres de 40 a 59 años del clúster 4 con los de este perfil.
<b>Clúster 2</b>	
<b>Clúster 3</b>	Hombres y mujeres de entre 20 y 39 años, sin discapacidad, con ocupación y nivel educacional mayor o igual a la enseñanza media completa.
<b>Clúster 4</b>	Hombres y mujeres de entre 40 y 59 años, con y sin discapacidad, con ocupación y nivel educacional mayor o igual a la enseñanza media completa.
<b>Clúster 5</b>	Mujeres de entre 20 y 39 años, sin discapacidad, sin ocupación y nivel educacional mayor o igual a la enseñanza media completa.

En términos globales, la población de usuarios potenciales identificada asciende a 4.583.490 personas, que corresponderían aproximadamente a 25,7% de la población nacional estimada al año 2015. Respecto de los clúster, el primer y segundo perfil incorpora a 2.003.524 personas a nivel país, el tercero a 1.090.746 personas, el cuarto a 997.944 y el quinto a 491.276 personas.

**Gráfico n° 53: Porcentaje de cada clúster respecto del total**



Al segmentar las comunas según la presencia o ausencia de una sucursal de ChileAtiende, la población de usuarios en los clústeres para las comunas con sucursal es de 3.610.427 personas, es decir, 78,77% del total de personas catalogadas como demanda potencial. Mientras que las comunas que no poseen sucursal, tienen una población de usuarios potenciales de 973.063 personas, las que corresponden al 21,23% restante.

A continuación se muestran los datos desagregados por región y presencia/ausencia de sucursal ChileAtiende. Se incorporan los cuadros completas con los perfiles en cantidad y porcentaje para cada grupo.

## REGIÓN DE TARAPACÁ

**Cuadro n° 151: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Tarapacá**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
IQUIQUE	186.112	52.864	28,40%	10,90%	7,39%	6,93%	3,19%
ALTO	112.629	21.138	18,77%	7,56%	5,28%	3,47%	2,46%

POZO	19.740	3.949	20,01%	6,81%	6,90%	4,68%	1,62%
------	--------	-------	--------	-------	-------	-------	-------

En las comunas con sucursal IPS, los porcentajes de perfiles de demanda de ChileAtiende más importantes se encuentran en la comuna de Iquique, con 28,4% de su población catalogada dentro de los grupos identificados (52.864 personas).

**Cuadro n° 152: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Tarapacá**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
PICA	25.906	4.650	17,95%	3,69%	5,89%	7,59%	0,78%
HUARA	3.649	583	15,98%	8,69%	3,29%	2,69%	1,32%
COLCHA	1.593	384	24,11%	13,18%	4,08%	5,65%	1,19%
CAMIÑA	873	107	12,26%	8,36%	1,60%	1,83%	0,46%

En tanto, las comunas sin IPS con mayor cantidad de personas catalogadas como usuarios potenciales son Pica, con 4.650 personas (17,95% de su población), y Huara, con 583 personas (15,98% de su población).

## REGIÓN DE ANTOFAGASTA

**Cuadro n° 153: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Antofagasta**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
ANTOFAGASTA	396.810	102.318	25,79%	8,72%	7,49%	6,39%	3,19%
CALAMA	149.676	35.934	24,01%	8,39%	7,04%	5,64%	2,94%
TOCOPILLA	20.116	5.206	25,88%	12,52%	5,53%	5,04%	2,80%
MEJILLONES	12.088	2.573	21,29%	11,09%	4,27%	3,16%	2,76%
SAN PEDRO DE	11.261	2.480	22,02%	5,61%	8,61%	6,32%	1,47%
TALTAL	10.228	2.366	23,13%	9,58%	5,62%	5,89%	2,04%

Las comunas que poseen sucursal con mayor cantidad de personas catalogadas como demanda de ChileAtiende son Antofagasta, con 102.318 personas (25,79% de su población) y Calama, con 35.934 (24,01% de su población). Además, la comuna con mayor porcentaje de su población dentro de los perfiles es Tocopilla, con 25,88%.

**Cuadro n° 154: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Antofagasta**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
SIERRA GORDA	4.293	856	19,94%	3,82%	7,34%	7,71%	1,07%
MARÍA ELENA	2.706	796	29,42%	7,39%	10,16%	8,94%	2,92%
OLLAGÜE	232	49	21,12%	6,90%	7,33%	4,31%	2,59%

En las comunas sin IPS, la mayor cantidad de personas que corresponden a los perfiles de demanda potencial se encuentran en Sierra Gorda, con 856 personas (19,94% de su población), y María Elena, con 796 personas (29,42% de su población, el porcentaje más alto entre las comunas de este conjunto).

## REGIÓN DE ATACAMA

**Cuadro n° 155: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Atacama**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
COPIAPÓ	175.440	41.709	23,77%	9,55%	6,17%	5,44%	2,62%
VALLENAR	45.274	11.832	26,13%	15,74%	3,79%	4,27%	2,34%
CALDERA	15.570	3.453	22,18%	9,81%	5,79%	4,25%	2,32%
CHAÑARAL	12.177	2.839	23,31%	12,52%	4,21%	4,46%	2,13%
TIERRA AMARILLA	14.035	2.742	19,54%	8,04%	5,34%	4,80%	1,35%
DIEGO DE ALMAGRO	9.637	2.362	24,51%	7,68%	7,56%	7,24%	2,02%

HUASCO	7.919	2.141	27,04%	14,21%	5,01%	5,20%	2,61%
FREIRINA	5.885	1.497	25,44%	13,53%	4,55%	4,98%	2,38%
ALTO DEL CARMEN	4.773	1.094	22,92%	14,00%	3,31%	4,09%	1,53%

En la Región de Atacama, todas las comunas poseen sucursales ChileAtiende, y dentro de estas las que poseen mayor cantidad de personas que caen en la categoría de usuarios de la institución son Copiapó, con 41.709 personas (23,77% de su población), y Vallenar, con 11.832 (26,13% de su población). Además, la comuna de Huasco es la que posee un mayor porcentaje de su población como demanda, con 27,04%.

## REGIÓN DE COQUIMBO

**Cuadro n° 156: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Coquimbo**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N Total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
LA SERENA	234.300	63.230	26,99%	11,57%	6,39%	5,35%	3,67%
COQUIMBO	233.309	61.079	26,18%	11,28%	6,28%	5,48%	3,14%
OVALLE	115.624	28.227	24,41%	13,17%	4,45%	4,43%	2,36%
ILLAPEL	31.245	8.288	26,53%	15,40%	4,25%	4,62%	2,25%
VICUÑA	27.171	5.913	21,76%	10,77%	4,89%	4,31%	1,78%
SALAMANCA	25.697	5.910	23,00%	15,01%	2,80%	3,48%	1,72%
LOS VILOS	19.120	4.871	25,48%	15,60%	3,68%	3,31%	2,89%
COMBARBALÁ	11.672	3.494	29,93%	24,61%	1,53%	2,42%	1,38%
PUNITAQUI	10.598	2.682	25,31%	19,23%	2,01%	2,23%	1,84%
CANELA	8.085	2.340	28,94%	24,91%	1,19%	1,68%	1,16%
ANDACOLLO	7.791	2.332	29,93%	15,62%	5,69%	5,81%	2,81%

En la Región de Coquimbo, las comunas con ChileAtiende que poseen mayor cantidad de personas como demanda de usuarios ChileAtiende son La Serena, con 63.230 personas (26,99% de su población); Coquimbo, con 61.079 (26,18% de su población) y Ovalle, con 28.227 (24,41% de su población). En tanto, las comunas con mayor porcentaje de su población como demanda potencial son Combarbalá y Andacollo, con 29,93% cada una.

**Cuadro n° 157: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Coquimbo**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
MONTE PATRIA	32.359	6.757	20,88%	13,63%	2,83%	2,93%	1,49%
RÍO HURTADO	4.253	1.150	27,04%	22,36%	1,58%	1,95%	1,15%
PAIGUANO	4.640	1.127	24,29%	16,49%	2,63%	3,36%	1,81%
LA HIGUERA	3.952	848	21,46%	15,66%	2,10%	2,51%	1,19%

En las comunas sin sucursal, la mayor cantidad de usuarios potenciales se encuentra en Monte Patria, con 6.757 personas (20,88% de su población), y Río Hurtado, con 1.150 personas (27,04% de su población, el porcentaje más alto del conjunto de comunas).

## REGIÓN DE VALPARAÍSO

**Cuadro N°158: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Valparaíso**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
VIÑA DEL MAR	287.515	84.071	29,24%	11,36%	7,50%	6,53%	3,85%
VALPARAÍSO	264.735	76.254	28,80%	11,31%	7,47%	6,58%	3,45%
QUILPUÉ	172.106	50.694	29,46%	12,06%	6,69%	6,66%	4,04%
VILLA ALEMANA	145.632	40.442	27,77%	12,08%	6,19%	5,95%	3,54%
SAN ANTONIO	102.108	28.346	27,76%	13,84%	5,40%	5,22%	3,31%
QUILLOTA	91.327	24.332	26,64%	11,75%	6,36%	5,67%	2,87%
LOS ANDES	79.807	22.121	27,72%	10,13%	8,07%	6,41%	3,11%
SAN FELIPE	81.678	19.280	23,60%	12,23%	4,60%	4,57%	2,21%
CONCÓN	73.140	17.305	23,66%	12,66%	4,28%	3,64%	3,08%
LA CALERA	56.071	14.016	25,00%	13,74%	4,31%	4,01%	2,94%
LIMACHE	47.145	11.190	23,74%	14,73%	3,59%	3,47%	1,94%
LA LIGUA	39.834	10.159	25,50%	14,44%	4,26%	4,08%	2,73%

CASABLANCA	32.826	7.302	22,24%	9,84%	5,41%	4,93%	2,06%
QUINTERO	27.321	7.175	26,26%	14,78%	4,31%	4,19%	2,98%
LLAILLAY	23.946	6.439	26,89%	12,83%	5,56%	5,35%	3,14%
EL QUISCO	17.729	5.802	32,73%	18,06%	5,63%	5,96%	3,08%
CABILDO	21.431	5.571	26,00%	13,96%	4,85%	4,20%	2,99%
PUCHUNCAVÍ	17.411	4.577	26,29%	13,20%	5,12%	4,99%	2,99%
ISLA DE PASCUA	5.574	1.353	24,27%	10,69%	5,47%	5,10%	3,01%

Entre las comunas con ChileAtiende, las que poseen mayor cantidad de usuarios potenciales son Viña del Mar, con 84.071 personas (29,24% de su población); Valparaíso, con 76.254 personas (28,8% de su población); Quilpué, con 50.694 personas (29,46% de su población) y Villa Alemana, con 40.442 personas (27,77% de su población). En tanto, el mayor porcentaje de personas catalogadas como demanda potencial se encuentra en El Quisco, con 32,73% de su población.

**Cuadro n° 159: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Valparaíso**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
CARTAGENA	28.312	7.390	26,10%	17,53%	2,87%	3,15%	2,56%
NOGALES	27.343	6.335	23,17%	14,41%	3,28%	3,10%	2,37%
LA CRUZ	16.996	4.880	28,71%	12,76%	6,18%	6,05%	3,72%
PUTAENDO	17.945	4.571	25,47%	12,13%	5,41%	5,36%	2,58%
HIJUELAS	19.754	4.504	22,80%	12,27%	4,36%	3,93%	2,24%
SAN ESTEBAN	18.399	4.472	24,31%	13,86%	4,02%	4,25%	2,17%
OLMUÉ	16.667	4.158	24,95%	14,27%	4,11%	4,12%	2,45%
EL TABO	13.342	3.962	29,70%	21,38%	2,62%	3,37%	2,33%
ALGARROBO	14.843	3.898	26,26%	9,81%	7,00%	7,08%	2,37%
SANTA MARÍA	15.007	3.750	24,99%	13,41%	4,60%	4,38%	2,60%
CALLE LARGA	11.148	2.816	25,26%	14,67%	4,09%	3,96%	2,54%
CATEMU	13.507	2.748	20,35%	12,53%	3,32%	3,08%	1,41%
PETORCA	9.760	2.613	26,77%	17,63%	3,41%	3,62%	2,11%
SANTO DOMINGO	9.605	2.333	24,29%	11,71%	5,02%	5,43%	2,12%
RINCONADA	8.385	2.211	26,37%	12,61%	5,80%	4,97%	2,99%

PANQUEHUE	7.761	1.808	23,30%	11,02%	5,17%	4,70%	2,41%
ZAPALLAR	7.755	1.652	21,30%	10,60%	4,71%	4,42%	1,57%
PAPUDO	5.855	1.514	25,86%	13,03%	5,06%	5,19%	2,58%
JUAN FERNÁNDEZ	956	251	26,26%	11,72%	5,96%	6,59%	1,99%

Respecto de las comunas sin sucursal, las que poseen mayor cantidad de usuarios potenciales son Cartagena, con 7.390 (26,1% de su población); Nogales, con 6.335 (23,17% de su población) y La Cruz, con 4.880 (28,71% de su población). Además, la comuna con mayor porcentaje de personas como demanda potencial es El Tabo, con 29,7% de su población.

## REGIÓN DE O'HIGGINS

**Cuadro n° 160: Clústeres de comunas con sucursal – Región de O'Higgins**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
RANCAGUA	258.340	63.064	24,41%	10,92%	5,49%	5,63%	2,37%
SAN FERNANDO	76.232	23.127	30,34%	15,22%	5,36%	5,61%	4,14%
RENGO	64.164	14.147	22,05%	10,96%	4,49%	4,57%	2,02%
SAN VICENTE	49.377	11.746	23,79%	10,85%	5,22%	5,76%	1,96%
SANTA CRUZ	37.912	9.189	24,24%	12,57%	4,52%	4,98%	2,16%
CHIMBARONGO	34.970	7.522	21,51%	12,71%	3,48%	3,78%	1,54%
GRANEROS	32.160	6.775	21,07%	9,46%	5,03%	4,86%	1,71%
MOSTAZAL	28.345	6.404	22,59%	11,81%	4,43%	4,18%	2,18%
PICHILEMU	15.817	3.770	23,84%	13,21%	3,84%	4,87%	1,92%
CODEGUA	13.153	2.854	21,70%	9,45%	5,25%	5,19%	1,81%
MARCHIHUE	8.038	2.134	26,55%	16,55%	3,35%	4,23%	2,43%
LOLOL	6.702	1.643	24,52%	16,53%	2,82%	3,72%	1,45%

En la Región de O'Higgins, las comunas con IPS con mayor cantidad de usuarios que corresponden a la demanda de ChileAtiende son Rancagua, con 63.064 (24,41% de su población); San Fernando, con 23.127 (30,34% de su población, el porcentaje más alto) y Rengo, con 14.147 (22,05% de su población).

**Cuadro n° 161: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de O’Higgins**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
MACHALÍ	37.663	9.943	26,40%	9,15%	7,21%	7,22%	2,83%
LAS CABRAS	24.645	5.983	24,28%	13,71%	4,03%	4,61%	1,92%
REQUINOA	27.088	5.849	21,59%	9,97%	4,95%	4,74%	1,93%
DOÑIHUE	21.288	5.111	24,01%	13,03%	4,36%	4,14%	2,47%
PICHIDEGUA	19.610	4.807	24,51%	15,95%	3,01%	3,94%	1,61%
COLTAUCO	17.862	4.166	23,32%	12,13%	4,55%	4,76%	1,89%
NANCAGUA	17.759	3.708	20,88%	10,83%	4,22%	4,39%	1,43%
PEUMO	15.757	3.620	22,97%	12,74%	4,05%	4,42%	1,76%
CHÉPICA	13.609	3.067	22,54%	14,44%	3,11%	3,64%	1,35%
OLIVAR	14.435	3.015	20,89%	9,91%	4,84%	4,20%	1,95%
MALLOA	13.959	2.960	21,20%	10,55%	4,54%	4,52%	1,59%
PERALILLO	10.685	2.843	26,61%	15,84%	4,03%	4,70%	2,03%
QUINTA DE TILCOCO	12.264	2.801	22,84%	12,22%	4,31%	4,66%	1,64%
PALMILLA	11.734	2.799	23,85%	14,91%	3,39%	3,83%	1,72%
PLACILLA	8.572	2.005	23,39%	14,50%	3,37%	3,76%	1,76%
COINCO	7.441	1.650	22,17%	13,52%	3,31%	3,87%	1,48%
LA ESTRELLA	4.974	1.452	29,19%	10,47%	8,46%	8,42%	1,83%
LITUECHE	5.561	1.437	25,84%	14,10%	4,51%	5,43%	1,80%
PAREDONES	6.788	1.427	21,02%	15,67%	1,93%	2,70%	0,72%
NAVIDAD	5.457	1.424	26,09%	19,44%	1,98%	3,48%	1,19%
PUMANQUE	2.992	773	25,84%	17,35%	2,97%	4,14%	1,37%

En las comunas sin sucursal, las que poseen mayor cantidad de usuarios potenciales son Machalí, con 9.943 personas (26,4% de su población); Las Cabras, con 5.983 personas (24,28% de su población) y Requínoa, con 5.849 personas (21,59% de su población). En tanto, las comunas con mayor porcentaje de su población como usuarios potenciales son La Estrella, con 29,19% y Peralillo, con 26,61%.

## REGIÓN DEL MAULE

**Cuadro n° 162: Clústeres de comunas con sucursal – Región del Maule**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
TALCA	261.221	64.500	24,69%	11,23%	5,63%	5,12%	2,71%
CURICÓ	147.848	37.010	25,03%	10,74%	5,97%	5,84%	2,48%
LINARES	93.006	21.091	22,68%	12,75%	3,92%	4,31%	1,70%
CONSTITUCIÓN	57.096	12.450	21,81%	10,31%	4,84%	4,46%	2,20%
CAUQUENES	43.183	11.055	25,60%	16,73%	3,05%	3,72%	2,10%
MOLINA	43.652	10.423	23,88%	13,12%	4,20%	4,42%	2,13%
SAN JAVIER	41.434	9.337	22,53%	14,50%	2,99%	3,44%	1,60%
PARRAL	37.328	8.404	22,51%	13,60%	3,41%	4,08%	1,43%
SAN CLEMENTE	39.357	8.403	21,35%	14,20%	2,70%	2,97%	1,48%
TENO	28.381	5.926	20,88%	11,41%	3,90%	3,90%	1,67%
LONGAVÍ	28.757	5.707	19,85%	13,88%	2,25%	2,71%	1,02%
MAULE	23.235	4.635	19,95%	10,06%	4,30%	4,11%	1,47%
RETIRO	16.837	3.881	23,05%	12,53%	3,97%	5,05%	1,49%
SAGRADA FAMILIA	18.771	3.778	20,13%	12,35%	3,07%	3,49%	1,21%
VILLA ALEGRE	14.453	3.744	25,90%	19,94%	2,01%	2,26%	1,70%
COLBÚN	18.736	3.612	19,28%	14,13%	1,98%	2,19%	0,98%
YERBAS BUENAS	17.292	3.556	20,56%	12,32%	3,33%	3,58%	1,34%
ROMERAL	14.993	2.811	18,75%	10,21%	3,59%	3,78%	1,17%
RÍO CLARO	13.000	2.665	20,50%	14,16%	2,43%	2,78%	1,12%
CUREPTO	9.044	2.565	28,36%	22,98%	1,59%	2,53%	1,26%
HUALAÑÉ	10.438	2.514	24,09%	17,64%	2,16%	2,85%	1,45%
RAUCO	9.969	2.245	22,52%	14,78%	2,97%	3,29%	1,48%
CHANCO	9.520	2.102	22,08%	17,20%	1,73%	2,10%	1,05%
PENCAHUE	9.346	1.927	20,62%	14,55%	2,16%	2,80%	1,10%
LICANTÉN	7.842	1.778	22,67%	16,63%	2,17%	2,44%	1,44%
PELARCO	6.793	1.752	25,79%	17,52%	2,91%	3,47%	1,88%
PELLUHUE	8.403	1.693	20,15%	14,16%	2,27%	2,59%	1,12%
SAN RAFAEL	8.692	1.654	19,03%	11,75%	2,98%	3,09%	1,21%
VICHUQUÉN	4.927	1.107	22,47%	16,68%	1,99%	2,62%	1,18%
EMPEDRADO	3.922	863	22,00%	15,20%	2,58%	2,68%	1,56%

En la Región del Maule, todas las comunas poseen alguna sucursal ChileAtiende, y dentro de esas comunas las que poseen mayor cantidad de personas que coinciden con los perfiles de usuarios ChileAtiende identificados son Talca, con 64.500 personas (24,69% de su población); Curicó, con 37.010 personas (25,03% de su población) y Linares, con 21.091

personas (22,68% de su población). En tanto, las comunas con mayor porcentaje de su población como usuarios potenciales son Curepto, con 28,36%, y Villa Alegre, con 25,9%.

## REGIÓN DEL BIOBÍO

**Cuadro n° 163: Clústeres de comunas con sucursal – Región del Biobío**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
CONCEPCIÓN	231.268	62.509	27,03%	12,06%	6,16%	4,96%	3,85%
LOS ÁNGELES	212.766	53.141	24,98%	11,54%	5,36%	5,27%	2,81%
TALCAHUANO	170.994	47.691	27,89%	13,97%	5,31%	4,93%	3,68%
CHILLÁN	181.130	45.454	25,09%	11,19%	5,78%	5,78%	2,34%
CORONEL	113.752	28.677	25,21%	13,86%	4,31%	3,90%	3,14%
TOMÉ	57.040	14.684	25,74%	14,68%	4,20%	4,38%	2,48%
SAN CARLOS	51.422	13.001	25,28%	15,87%	3,51%	3,71%	2,20%
LOTA	46.429	12.501	26,92%	18,27%	2,78%	2,73%	3,15%
ARAUCO	44.859	10.848	24,18%	13,60%	4,03%	3,51%	3,03%
CAÑETE	34.452	7.818	22,69%	16,68%	2,13%	1,98%	1,90%
CURANILAHUE	29.533	7.540	25,53%	15,18%	3,80%	3,54%	3,01%
CABRERO	32.050	7.225	22,54%	13,92%	3,13%	3,10%	2,39%
NACIMIENTO	25.743	6.398	24,85%	15,79%	3,16%	3,33%	2,57%
MULCHÉN	27.686	6.128	22,13%	13,56%	3,34%	3,35%	1,88%
LEBU	25.684	6.016	23,42%	15,48%	2,90%	2,64%	2,41%
YUMBEL	20.295	5.317	26,20%	18,61%	2,52%	3,07%	2,00%
BULNES	21.784	5.292	24,29%	14,69%	3,61%	4,04%	1,96%
YUNGAY	18.948	5.256	27,74%	13,55%	5,21%	5,50%	3,48%
LAJA	19.584	5.248	26,80%	14,58%	4,53%	4,87%	2,81%
COELEMU	14.871	3.963	26,65%	19,43%	2,27%	2,60%	2,35%
SANTA BÁRBARA	15.260	3.802	24,91%	16,80%	3,05%	2,97%	2,10%
QUIRIHUE	11.980	3.230	26,96%	16,85%	3,67%	3,71%	2,73%
EL CARMEN	11.018	2.466	22,38%	16,72%	2,02%	2,31%	1,33%

En el Biobío, las comunas con IPS con mayor cantidad de personas en los grupos identificados son Concepción, con 62.509 personas (27,03% de su población); Los Ángeles, con 53.141 personas (24,98%); Talcahuano con 47.691 (27,89% de su población, el mayor porcentaje del conjunto de comunas) y Chillán, con 45.454 personas (25,09%).

**Cuadro n° 164: Clústeres de comunas sin sucursal – Región del Biobío**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
CHIGUAYANTE	141.518	39.658	28,02%	8,87%	7,78%	7,22%	4,15%
SAN PEDRO DE LA PAZ	103.078	25.464	24,70%	10,63%	5,76%	5,03%	3,28%
HUALPÉN	82.720	21.509	26,00%	17,65%	3,02%	3,28%	2,06%
PENCO	55.802	13.745	24,63%	15,36%	3,49%	3,28%	2,50%
CHILLÁN VIEJO	34.035	7.965	23,40%	9,51%	5,68%	5,74%	2,47%
COIHUECO	24.980	5.102	20,42%	13,21%	2,83%	2,95%	1,43%
HUALQUI	23.852	4.967	20,82%	12,03%	3,72%	3,33%	1,74%
LOS ÁLAMOS	21.756	4.637	21,31%	15,68%	1,97%	1,82%	1,84%
QUILLÓN	15.535	4.309	27,74%	13,54%	5,16%	6,48%	2,56%
SAN IGNACIO	15.301	3.795	24,80%	16,97%	2,71%	3,22%	1,90%
SANTA JUANA	13.583	3.315	24,41%	15,60%	3,08%	3,50%	2,22%
TUCAPEL	13.720	3.137	22,86%	16,53%	2,22%	2,75%	1,37%
FLORIDA	9.553	2.599	27,21%	17,99%	3,20%	3,68%	2,32%
TIRÚA	11.475	2.443	21,29%	14,47%	2,47%	2,12%	2,23%
SAN NICOLÁS	10.063	2.364	23,49%	16,86%	2,35%	2,73%	1,55%
ÑIQUÉN	9.130	2.363	25,88%	21,07%	1,49%	2,22%	1,10%
PINTO	11.448	2.245	19,61%	13,51%	2,35%	2,61%	1,14%
NEGRETE	8.980	2.209	24,60%	16,04%	3,08%	3,05%	2,43%
PEMUCO	9.161	2.179	23,79%	13,24%	4,02%	4,53%	2,00%
QUILLECO	10.226	2.124	20,77%	15,47%	1,84%	2,46%	1,00%
ALTO BIOBÍO	12.225	1.670	13,66%	7,32%	2,15%	3,54%	0,65%
TREGUACO	4.759	1.304	27,40%	21,56%	1,58%	2,33%	1,93%
RÁNQUIL	4.513	1.258	27,88%	17,99%	3,41%	4,56%	1,91%
COBQUECURA	4.843	1.186	24,49%	20,17%	1,34%	2,00%	0,97%
NINHUE	4.918	1.119	22,75%	19,64%	1,00%	1,42%	0,69%
CONTULMO	4.729	1.023	21,63%	15,92%	2,03%	2,26%	1,42%
QUILACO	3.501	990	28,28%	21,14%	2,46%	3,00%	1,69%
SAN ROSENDO	3.362	959	28,52%	20,05%	2,59%	2,86%	3,03%
ANTUCO	3.628	829	22,85%	19,21%	1,24%	1,41%	0,99%
SAN FABIÁN	3.501	802	22,91%	18,37%	1,57%	1,74%	1,23%
PORTEZUELO	4.738	797	16,82%	9,94%	2,68%	3,55%	0,65%

En las comunas sin ChileAtiende, la mayor cantidad de usuarios potenciales se concentra en Chiguayante, con 39.658 personas (28,02% de su población); San Pedro de la Paz, con 25.464 personas (24,7% de su población) y Hualpén, con 21.509 personas (26% de su

población). Mientras que los porcentajes más altos se encuentran en San Rosendo, con 28,52%, y Quilaco, con 28,28% de su población.

## REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

**Cuadro n° 165: Clústeres de comunas con sucursal – Región de la Araucanía**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
TEMUCO	330.624	80.889	24,47%	10,12%	6,22%	4,98%	3,15%
PADRE LAS CASAS	80.147	16.760	20,91%	12,77%	3,27%	2,97%	1,91%
VILLARRICA	62.888	13.281	21,12%	13,59%	2,80%	2,72%	2,00%
ANGOL	51.327	12.779	24,90%	13,90%	4,00%	4,46%	2,53%
NUEVA IMPERIAL	32.924	8.054	24,46%	10,32%	5,93%	5,80%	2,41%
VICTORIA	32.207	7.985	24,79%	15,84%	3,40%	3,41%	2,15%
LAUTARO	36.821	7.850	21,32%	15,29%	2,27%	2,27%	1,48%
PITRUFQUÉN	24.526	6.557	26,73%	17,20%	3,27%	3,63%	2,63%
CARAHUE	25.183	6.088	24,18%	16,32%	2,71%	2,74%	2,40%
VILCÚN	24.141	5.475	22,68%	15,12%	2,75%	2,86%	1,95%
LONCOCHE	21.171	5.337	25,21%	13,42%	4,56%	5,13%	2,09%
COLLIPULLI	20.808	5.074	24,38%	17,49%	2,32%	2,46%	2,12%
TRAIGUÉN	17.250	4.595	26,64%	20,37%	1,92%	2,31%	2,03%
CUNCO	18.843	4.503	23,90%	18,56%	1,89%	2,12%	1,33%
CURACAUTÍN	14.655	4.198	28,65%	19,22%	3,00%	3,96%	2,47%
GORBEA	15.410	4.184	27,15%	19,48%	2,60%	2,73%	2,34%
PURÉN	10.878	2.723	25,03%	16,46%	2,90%	3,69%	1,99%

En la Araucanía, las comunas con IPS con mayor cantidad de personas en los clústeres son Temuco, con 80.889 (24,47% de su población) y Padre Las Casas, con 16.760 (20,91% de su población), mientras que los porcentajes más altos se encuentran en Curacautín, con 28,65%, y Gorbea, con 27,15% de su población.

**Cuadro n° 166: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de la Araucanía**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
PUCÓN	36.843	8.532	23,16%	7,34%	7,40%	6,22%	2,19%
FREIRE	28.433	6.365	22,39%	18,90%	1,15%	1,16%	1,17%
TEODORO SCHMIDT	15.785	3.985	25,25%	18,73%	2,19%	2,62%	1,70%
SAAVEDRA	12.995	3.364	25,89%	19,14%	2,34%	2,45%	1,96%
CHOLCHOL	11.111	2.638	23,74%	19,59%	1,21%	1,24%	1,70%
LONQUIMAY	11.743	2.426	20,66%	16,45%	1,44%	1,58%	1,19%
GALVARINO	10.336	2.424	23,45%	18,85%	1,55%	1,86%	1,20%
TOLTÉN	9.701	2.288	23,59%	16,30%	2,50%	3,05%	1,73%
RENAICO	8.816	2.224	25,23%	13,91%	4,47%	4,78%	2,08%
LUMACO	9.729	2.148	22,08%	17,14%	1,65%	1,81%	1,47%
ERCILLA	8.999	1.723	19,15%	15,96%	1,19%	1,14%	0,86%
PERQUENCO	7.052	1.497	21,23%	14,18%	2,58%	2,81%	1,66%
MELIPEUCO	5.363	1.485	27,69%	20,47%	2,31%	3,26%	1,64%
CURARREHUE	7.891	1.397	17,70%	13,57%	1,61%	1,60%	0,93%
LOS SAUCES	5.744	1.393	24,25%	17,32%	2,51%	3,08%	1,34%

Las comunas sin IPS con mayor cantidad de usuarios potenciales de la Región de la Araucanía son Pucón, con 8.532 personas (23,16% de su población); Freire, con 6.365 personas (22,39% de su población), y Teodoro Schmidt, con 3.985 personas (25,25% de su población). Además, los porcentajes más altos se encuentran en Melipeuco, con 27,69%, y Saavedra, con 25,89% de su población.

## REGIÓN DE LOS LAGOS

**Cuadro n° 167: Clústeres de comunas con sucursal – Región de los Lagos**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
PUERTO MONTT	267.360	59.215	22,15%	9,40%	5,60%	4,72%	2,44%
OSORNO	168.836	41.029	24,30%	11,78%	5,15%	4,99%	2,38%
CASTRO	57.985	13.065	22,53%	11,88%	4,37%	3,65%	2,64%

ANCUD	42.251	9.458	22,39%	12,85%	3,76%	4,07%	1,70%
PUERTO VARAS	43.069	9.260	21,50%	10,87%	4,43%	4,28%	1,92%
CALBUCO	36.843	7.781	21,12%	14,62%	2,44%	2,53%	1,53%
QUELLÓN	37.537	6.601	17,59%	8,12%	4,33%	3,53%	1,60%
PURRANQUE	20.360	4.718	23,17%	14,45%	3,31%	3,77%	1,64%
LLANQUIHUE	18.907	4.272	22,59%	11,88%	4,33%	4,33%	2,05%
FRUTILLAR	18.919	4.043	21,37%	12,99%	3,43%	3,32%	1,63%
LOS MUERMOS	15.943	3.579	22,45%	16,92%	1,91%	2,28%	1,33%
MAULLÍN	12.664	3.505	27,68%	20,43%	2,41%	3,03%	1,81%
CHONCHI	15.757	3.007	19,08%	12,19%	2,86%	2,82%	1,22%
RÍO NEGRO	12.335	2.833	22,97%	14,88%	2,89%	3,88%	1,33%
FRESIA	11.939	2.678	22,43%	14,49%	2,82%	3,52%	1,60%
PUYEHUE	11.096	2.401	21,64%	14,54%	2,73%	2,96%	1,41%
QUEMCHI	9.311	1.854	19,91%	13,93%	2,18%	2,84%	0,97%
HUALAIHUÉ	8.330	1.750	21,01%	13,04%	3,01%	3,27%	1,69%
QUINCHAO	8.859	1.709	19,29%	12,13%	2,84%	3,07%	1,24%
CHAITÉN	6.893	1.421	20,62%	13,10%	2,89%	3,22%	1,41%
FUTALEUFÚ	1.802	422	23,42%	15,87%	2,61%	3,50%	1,44%
PALENA	1.617	359	22,20%	14,59%	2,47%	3,71%	1,42%

Las comunas con IPS con mayor cantidad de personas en los perfiles de demanda ChileAtiende son Puerto Montt, con 59.215 (22,15% de su población); Osorno, con 41.029 (24,3% de su población), y Castro, con 13.065 (22,53% de su población). En tanto, la comuna que posee mayor porcentaje es Maullín, con 27,68%.

**Cuadro n° 168: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Los Lagos**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
DALCAHUE	17.325	3.403	19,64%	11,90%	3,08%	2,97%	1,70%
SAN PABLO	8.362	1.974	23,61%	17,18%	2,22%	2,87%	1,33%
PUERTO OCTAY	8.770	1.750	19,95%	13,52%	2,46%	2,78%	1,19%
SAN JUAN DE LA COSTA	7.340	1.466	19,97%	15,72%	1,46%	2,23%	0,56%
QUEILÉN	5.309	1.074	20,23%	15,99%	1,45%	1,85%	0,94%
COCHAMÓ	4.235	1.004	23,71%	15,77%	2,83%	3,92%	1,18%
PUQUELDÓN	3.943	997	25,29%	20,67%	1,42%	1,70%	1,50%
CURACO DE VÉLEZ	4.172	891	21,36%	15,32%	2,13%	2,06%	1,85%

Dentro de las comunas sin IPS, las que tienen mayor cantidad de usuarios potenciales son Dalcahue, con 3.403 personas (19,64% de su población); San Pablo, con 1.974 personas (23,61% de su población), y Puerto Octay, con 1.750 personas (19,95% de su población). Además, la comuna con mayor porcentaje de usuarios potenciales dentro de su población es Puqueldón, con 25,29%.

## REGIÓN DE AYSÉN

**Cuadro n° 169: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Aysén**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
COIHAIQUE	61.020	13.358	21,89%	8,32%	5,94%	5,63%	1,99%
AISÉN	28.251	5.540	19,61%	9,01%	4,82%	3,98%	1,79%
CHILE CHICO	5.531	1.185	21,42%	11,43%	3,78%	4,28%	1,93%
CISNES	6.201	1.128	18,19%	8,00%	4,63%	4,23%	1,34%
COCHRANE	2.711	547	20,18%	9,30%	4,21%	5,31%	1,36%

En las comunas con sucursal de la región, los valores más elevados se encuentran en Coihaique, con 13.358 personas (21,89% de la población, el porcentaje más alto dentro del conjunto de comunas); Aisén, con 5.540 personas (19,61% de su población), y Chile Chico, con 1.185 personas (21,42% de su población).

**Cuadro n° 170: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Aysén**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
RÍO IBÁÑEZ	1.974	485	24,57%	18,64%	1,72%	3,29%	0,91%
GUAITECAS	1.934	367	18,98%	7,86%	4,76%	5,12%	1,24%
LAGO	892	201	22,53%	11,32%	4,26%	5,38%	1,57%

VERDE							
O'HIGGINS	772	143	18,52%	7,12%	4,66%	4,79%	1,94%
TORTEL	684	127	18,57%	7,46%	5,41%	3,95%	1,75%

Las comunas sin IPS que poseen mayor cantidad de usuarios potenciales en la región son Río Ibáñez, con 485 personas (24,57% de su población, el más elevado del conjunto de comunas); Guaitecas, con 367 personas (18,98% de su población), y Lago Verde, con 201 personas (22,53% de su población).

## REGIÓN DE MAGALLANES

**Cuadro n°171: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Magallanes**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
PUNTA ARENAS	126.223	34.681	27,48%	9,64%	7,90%	6,93%	3,01%
NATALES	21.778	4.794	22,01%	11,46%	4,49%	4,32%	1,74%
PORVENIR	5.695	1.225	21,51%	9,11%	6,44%	4,25%	1,70%
CABO DE HORNOS	2.982	556	18,65%	4,19%	7,65%	4,76%	2,05%

En Magallanes, las comunas con mayor cantidad de personas en los clústeres son Punta Arenas, con 34.681 personas (27,48% de su población, el porcentaje más elevado del conjunto de comunas) y Puerto Natales, con 4.794 personas (22,01% de su población).

**Cuadro n° 172: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Magallanes**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
TORRES DEL PAINE	1.306	304	23,28%	4,90%	6,89%	9,34%	2,14%
TIMAUKEL	1.023	229	22,39%	4,79%	5,47%	12,02%	0,10%

SAN GREGORIO	615	160	26,02%	10,24%	5,37%	9,11%	1,30%
PRIMAVERA	485	125	25,77%	10,72%	5,77%	7,22%	2,06%
LAGUNA BLANCA	636	105	16,51%	2,04%	10,53%	1,89%	2,04%
RÍO VERDE	358	98	27,37%	9,78%	6,98%	9,22%	1,40%

En las comunas que no poseen sucursal ChileAtiende, la mayor cantidad de usuarios potenciales se concentra en Torres del Paine, con 304 personas (23,28% de su población); Timaukel, con 229 personas (22,39% de su población), y San Gregorio, con 160 personas (26,02% de su población). Además, el porcentaje más elevado se encuentra en Río Verde, con 27,37% de su población.

## REGIÓN METROPOLITANA

**Cuadro n° 173: Clústeres de comunas con sucursal – Región Metropolitana**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
MAIPÚ	1.015.020	289.268	28,50%	8,61%	8,84%	7,24%	3,81%
PUENTE ALTO	824.535	224.053	27,17%	8,26%	8,73%	7,16%	3,02%
LA FLORIDA	395.006	112.878	28,58%	10,02%	8,12%	7,63%	2,81%
LAS CONDES	295.789	99.086	33,50%	7,04%	10,98%	10,50%	4,97%
SAN BERNARDO	328.008	70.855	21,60%	10,39%	4,89%	4,15%	2,17%
PEÑALOLÉN	253.175	61.046	24,11%	9,62%	6,37%	5,90%	2,22%
SANTIAGO	148.175	54.561	36,82%	5,71%	14,23%	12,96%	3,93%
PROVIDENCIA	126.473	48.241	38,14%	4,30%	15,53%	14,38%	3,93%
ÑUÑO A	135.960	45.396	33,39%	7,16%	11,17%	11,44%	3,62%
EL BOSQUE	160.877	37.193	23,12%	12,72%	4,58%	3,93%	1,90%
LA GRANJA	116.907	32.845	28,09%	11,42%	7,20%	6,37%	3,11%
COLINA	125.673	29.643	23,59%	7,13%	7,65%	6,44%	2,37%
ESTACIÓN CENTRAL	102.999	27.820	27,01%	12,02%	6,50%	5,95%	2,54%
MELIPILLA	109.047	26.582	24,38%	11,62%	5,26%	4,69%	2,81%
CONCHALÍ	96.411	26.412	27,40%	13,37%	5,70%	5,94%	2,37%
LA REINA	92.576	24.956	26,96%	8,58%	8,18%	7,72%	2,47%
LO PRADO	84.941	21.771	25,63%	12,25%	5,62%	5,43%	2,33%
TALAGANTE	82.728	21.484	25,97%	7,93%	8,14%	7,23%	2,67%
SAN MIGUEL	66.714	20.167	30,23%	12,52%	7,12%	7,43%	3,16%

BUIN	75.651	18.324	24,22%	10,71%	5,65%	5,17%	2,68%
INDEPENDENCIA	45.868	14.792	32,25%	12,67%	8,20%	8,35%	3,03%
PADRE HURTADO	53.045	13.543	25,53%	9,82%	6,79%	6,47%	2,46%
LAMPA	74.610	12.167	16,31%	9,02%	3,29%	2,71%	1,29%
CURACAVÍ	31.238	7.684	24,60%	10,96%	5,83%	5,37%	2,44%

En la Región Metropolitana, las comunas con mayor cantidad de personas en los clústeres identificados son Maipú, con 289.268 (28,5% de su población); Puente Alto, con 224.053 (27,17% de su población), y La Florida, con 112.878 (28,58% de su población). Mientras que las comunas con mayor porcentaje son Providencia, con 38,14%; Santiago, con 36,82%, y Las Condes, con 33,5% de su población.

**Cuadro n° 174: Clústeres de comunas sin sucursal – Región Metropolitana**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
PUDAHUEL	291.638	72.229	24,77%	10,04%	6,32%	5,76%	2,64%
QUILICURA	248.147	59.452	23,96%	7,63%	7,08%	6,24%	3,01%
LA PINTANA	200.896	46.288	23,04%	10,72%	5,56%	4,46%	2,30%
LO BARNECHEA	122.276	31.066	25,41%	8,45%	7,64%	5,75%	3,56%
RENCA	125.883	30.372	24,13%	11,67%	5,48%	4,82%	2,16%
RECOLETA	113.933	28.778	25,26%	12,55%	5,47%	5,14%	2,10%
CERRO NAVIA	125.344	28.644	22,85%	13,30%	3,94%	3,68%	1,93%
MACUL	90.291	26.544	29,40%	12,58%	7,00%	6,85%	2,96%
VITACURA	77.010	26.167	33,98%	5,44%	11,87%	12,53%	4,14%
PEÑAFLORES	92.030	23.392	25,42%	8,73%	7,20%	6,66%	2,82%
QUINTA NORMAL	79.445	22.972	28,92%	14,00%	5,83%	5,98%	3,10%
LO ESPEJO	91.981	22.423	24,38%	10,67%	6,10%	5,41%	2,20%
PEDRO AGUIRRE CERDA	83.763	21.423	25,58%	11,41%	6,17%	6,24%	1,76%
HUECHURABA	87.346	20.957	23,99%	9,79%	5,80%	6,13%	2,28%
SAN RAMÓN	78.023	20.839	26,71%	13,65%	5,19%	5,14%	2,73%
LA CISTERNA	65.326	19.211	29,41%	14,51%	6,12%	6,03%	2,76%
SAN JOAQUÍN	69.154	19.184	27,74%	16,79%	4,31%	4,40%	2,25%
PAINE	69.931	16.214	23,19%	9,52%	5,98%	5,19%	2,49%
CERRILLOS	62.463	15.651	25,06%	12,72%	5,03%	4,94%	2,37%
EL MONTE	32.244	7.619	23,63%	11,16%	5,02%	4,59%	2,86%
ISLA DE MAIPO	33.336	7.422	22,26%	9,52%	5,65%	5,29%	1,80%
CALERA DE	30.197	6.807	22,54%	9,92%	5,24%	5,12%	2,26%

TANGO							
PIRQUE	25.976	6.032	23,22%	9,60%	5,79%	5,90%	1,94%
TILTIL	16.522	3.468	20,99%	11,31%	4,18%	3,71%	1,79%
SAN JOSÉ DE MAIPO	14.453	3.467	23,99%	9,15%	6,88%	5,88%	2,08%
MARÍA PINTO	12.008	2.751	22,91%	12,78%	4,22%	3,68%	2,22%
SAN PEDRO	8.056	1.246	15,47%	10,54%	2,14%	2,15%	0,65%
ALHUÉ	4.621	1.001	21,66%	11,64%	4,28%	4,07%	1,67%

En las comunas que no poseen sucursal, las que poseen mayor cantidad de usuarios potenciales son Pudahuel, con 72.227 personas (24,77% de su población); Quilicura, con 59.452 personas (23,96% de su población), y La Pintana, con 46.288 personas (23,04% de su población). Las comunas que poseen mayor porcentaje son Vitacura, con 33,98%; La Cisterna, con 29,41%, y Macul, con 29,4% de su población.

## REGIÓN DE LOS RÍOS

**Cuadro n° 175: Clústeres de comunas con sucursal – Región Los Ríos**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
VALDIVIA	167.421	44.800	26,76%	11,12%	6,59%	5,56%	3,50%
LA UNIÓN	37.945	9.241	24,35%	14,85%	3,75%	3,74%	2,01%
PANGUIPULL I	35.400	8.417	23,78%	15,54%	3,18%	3,00%	2,06%
RÍO BUENO	30.408	7.674	25,24%	16,79%	2,88%	3,67%	1,90%
LOS LAGOS	22.024	4.716	21,41%	13,94%	3,05%	2,72%	1,71%
PAILLACO	19.882	4.601	23,14%	15,81%	2,70%	2,97%	1,66%
MARIQUINA	18.236	3.931	21,56%	13,89%	2,96%	3,05%	1,66%
LANCO	16.909	3.906	23,10%	14,82%	2,98%	3,32%	1,98%
FUTRONO	15.842	3.243	20,47%	11,25%	3,72%	3,94%	1,57%
LAGO RANCO	9.130	2.209	24,19%	16,91%	2,49%	2,99%	1,81%
MÁFIL	6.783	1.560	23,00%	13,78%	3,82%	3,42%	1,98%
CORRAL	4.735	1.294	27,33%	21,86%	1,71%	2,28%	1,48%

En la Región de los Ríos, todas las comunas poseen sucursal, y entre estas, las que más personas tienen en los clústeres son Valdivia, con 44.800 (26,76% de su población); La Unión, con 9.241 (24,35% de su población), y Panguipulli, con 8.417 (23,78% de su

población). En tanto, la comuna con mayor porcentaje es Corral, con 27,33% de su población.

## REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA

**Cuadro n° 176: Clústeres de comunas con sucursal – Región Arica y Parinacota**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
ARICA	171.918	46.399	26,99%	13,18%	5,56%	5,19%	3,06%
PUTRE	1.080	303	28,06%	20,28%	2,96%	3,80%	1,02%

Las comunas con ChileAtiende de la región son dos, y entre ellas la que posee mayor cantidad de personas en los perfiles identificados es Arica, con 46.399 (26,99% de su población), y luego viene Putre, con 303 personas (28,06% de su población).

**Cuadro n° 177: Clústeres de comunas sin sucursal – Región Arica y Parinacota**

Comuna	Población comunal (estimada al 2015)	N total de los perfiles	% total de perfiles	% Clústeres 1 y 2 respecto de la población comunal	% Clúster 3 respecto de la población comunal	% Clúster 4 respecto de la población comunal	% Clúster 5 respecto de la población comunal
CAMARONES	1.856	300	16,16%	8,94%	3,77%	2,86%	0,59%
GENERAL LAGOS	1.213	273	22,51%	12,12%	5,77%	3,96%	0,66%

En las comunas sin ChileAtiende, la que posee mayor cantidad de usuarios potenciales es Camarones, con 300 personas (16,16% de su población), y luego General Lagos, con 273 (22,51% de su población).

### **iii. Conclusiones sobre la caracterización y capacidades de la demanda potencial de las sucursales ChileAtiende**

Respecto de la demanda potencial, para caracterizar a la población de usuarios potenciales se tomaron dos perspectivas de análisis: una cuantificación de la demanda potencial en base al polinomio de variables ya expuesto, y una profundización en las características de las comunas sin IPS, entendiéndolas como población no cubierta.

Así, es posible decir que, a modo general, la institución posee una demanda total de usuarios de aproximadamente 4.583.490; 25,7% de la población nacional estimada a 2015. No obstante, dicha población está ya en parte cubierta por las actuales sucursales de ChileAtiende, por lo que si unimos la definición de los clústeres con la definición territorial (comunas no cubiertas) de los usuarios potenciales, es posible afirmar que ChileAtiende posee una demanda total no cubierta de 973.063 personas, equivalentes a 21,23% de la demanda total, considerando para esto la oferta de servicios al momento de realizarse tal investigación. En definitiva, es posible afirmar que —a nivel nacional— la demanda de usuarios potenciales ChileAtiende no cubiertos corresponde al menos a 5,45% de la población total del país (las 973.063 personas de comunas sin sucursal).

Desagregando estas cantidades a nivel regional, las regiones que poseen mayor cantidad de usuarios potenciales en sus comunas sin ChileAtiende son la Región Metropolitana, con 591.619 usuarios potenciales no cubiertos; la Región del Biobío, con 168.066; la Región de O'Higgins, con 70.840, y la Región de Valparaíso, con 65.866.

Más allá de la cantidad, se deben relevar las características que poseen estas comunas sin sucursal, las que se caracterizan en primer lugar por un fuerte aislamiento institucional con una presencia promedio de solo 1,64 sucursales de las 23 instituciones revisadas por comuna, siendo el Registro Civil y SERNAC las más presentes.

No obstante, se da el caso de comunas en las cuales no existe ninguna de las 23 instituciones pesquisadas. A modo de comparación, en las comunas con sucursal, el promedio de presencia de otras instituciones del Estado es de 4,95. Las comunas sin sucursal no solo se encuentran con un fuerte aislamiento institucional, sino que también a nivel geográfico, que se expresa en una falta de acceso debido a la distancia respecto de otras comunas para poder realizar los trámites de ChileAtiende en sucursales, con un

promedio de 36,25 kilómetros de distancia respecto de la comuna con sucursal más cercana, esto sin contabilizar a la comuna de Juan Fernández que se encuentra fuera del territorio continental chileno y que aumentaría aún más la distancia promedio, situación que muestra una profundización del aislamiento de estas localidades.

Estas comunas con menor presencia de instituciones del Estado son comunas con un alto porcentaje de población rural; con 16,17% de población rural, donde 74 de las 146 comunas sin sucursal poseen más de 50% de su población como población rural, y en donde 24 de esas comunas son en su totalidad rurales (100% de población rural). Las comunas sin sucursal que son absolutamente urbanas (100% de población urbana) son 19, y en su gran mayoría pertenecen a las regiones Metropolitana y a la del Biobío. Este grupo de comunas posee una densidad poblacional promedio de 806,22 personas por kilómetro cuadrado, cifra que se ve incrementada por la presencia de comunas de la Región Metropolitana dentro del conjunto, ya que sin contarlas estas el promedio desciende a 84,97 personas por kilómetro cuadrado.

Otro elemento a tomar en consideración es el índice de vejez, ya que como se observó en el estudio de la demanda potencial, parte importante de los clústeres de usuarios actuales del IPS corresponden a adultos mayores. En este sentido, las comunas que no poseen IPS presentan un promedio más alto con 141,79 adultos mayores por cada 100 niños contra 98,84 adultos mayores por cada 100 niños, lo que indica que la población de las comunas sin sucursal posee un mayor envejecimiento que las que sí poseen sucursal, poniéndolas en una situación de mayor necesidad de cobertura de la institución.

En los indicadores educacionales, es posible observar una menor escolaridad en las comunas sin IPS, con un promedio de 9,34 años de escolaridad, mientras que las comunas que sí tienen sucursal ascienden a 10,11 años de escolaridad. No obstante lo anterior, en los indicadores de pobreza se observa que gran parte de la población pobre del país se encontraría efectivamente en las comunas que sí poseen sucursales ChileAtiende —en todas las regiones revisadas, el conjunto de comunas que sí poseen ChileAtiende aglomeraba por lo menos sobre 60% de la población pobre de la región, en donde las regiones con menor cobertura de la población pobre serían la Región Metropolitana, con 64% de su población pobre dentro de las comunas con sucursal, y la Región del Biobío con 68,8%—. Sin

embargo, es importante tener en consideración que los porcentajes se ven influenciados por el hecho de que, de manera general, las comunas más pobladas son las que tienen sucursal, por lo que es esperable que gran parte de la población de pobres se encuentre cubierta a nivel comunal, lo que no necesariamente significa que efectivamente tengan acceso a los servicios del Estado.

Entonces, es posible observar en las comunas sin sucursal ChileAtiende condiciones de aislamiento institucional, geográfico y de falta de acceso en tanto distancia de otras comunas con sucursales, por lo que nos encontramos frente a un conjunto de comunas con una alta vulnerabilidad (bajos niveles de escolaridad, mayor envejecimiento) y una situación prácticamente de ausencia por parte de las instituciones del Estado.

c) Estudio de necesidad de oficinas presenciales según *ranking* de priorización comunal, de acuerdo al Índice de Necesidad de Sucursales

i. Cuartiles de comunas sin y con sucursal ChileAtiende

CUARTIL 1: COMUNAS SIN SUCURSAL CHILEATIENDE CON MAYOR NECESIDAD DE SUCURSAL (1-36)

Cuadro n° 178: *Ranking* de comunas, primer cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal)

Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal	Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
1	JUAN FERNÁNDEZ	73,93	19	PICA	56,02
2	O'HIGGINS	73,93	20	LA HIGUERA	54,62
3	LAGO VERDE	71,86	21	QUEILÉN	53,66
4	OLLAGÜE	69,14	22	MARÍA ELENA	53,35
5	COLCHANE	68,70	23	SAN JUAN DE	52,60
6	SAN GREGORIO	66,76	24	RÍO IBÁÑEZ	52,07
7	TIMAUKEL	65,64	25	HUARA	51,28
8	CAMIÑA	63,88	26	MONTE PATRIA	50,88
9	GENERAL LAGOS	62,63	27	RÍO HURTADO	50,67
10	TORTEL	62,46	28	PUERTO	50,66
11	PRIMAVERA	62,42	29	DALCAHUE	50,06
12	LAGUNA BLANCA	60,74	30	PAIGUANO	49,54
13	RÍO VERDE	60,28	31	PUQUELDÓN	49,41
14	GUAITECAS	58,50	32	SAN PABLO	49,28
15	CAMARONES	58,02	33	CURACO DE	49,02
16	COCHAMÓ	57,25	34	NAVIDAD	44,99
17	TORRES DEL	56,68	35	SAN JOSÉ DE	44,54
18	SIERRA GORDA	56,55	36	ANTUCO	44,16

CUARTIL 2: COMUNAS SIN SUCURSAL CHILEATIENDE (37-72)

**Cuadro n° 179: Ranking de comunas, segundo cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal)**

Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal	Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
37	ALHUÉ	43,79	55	RÁNQUIL	40,17
38	TOLTÉN	43,56	56	MELIPEUCO	40,15
39	PUDAHUEL	43,48	57	COIHUECO	40,00
40	CURARREHUE	43,27	58	LA PINTANA	39,96
41	TIRÚA	42,82	59	GALVARINO	39,84
42	LONQUIMAY	42,68	60	QUILLECO	39,79
43	ALTO BIOBÍO	41,75	61	LOS ÁLAMOS	39,61
44	SANTA JUANA	41,72	62	TILTIL	39,58
45	TEODORO	41,71	63	MARÍA PINTO	39,57
46	LITUECHE	41,36	64	CERRO NAVIA	39,37
47	PALMILLA	41,24	65	PINTO	39,33
48	SAN FABIÁN	41,13	66	CONTULMO	39,23
49	SAN PEDRO	40,98	67	SAN NICOLÁS	39,23
50	PORTEZUELO	40,52	68	PAPUDO	39,19
51	FLORIDA	40,41	69	PETORCA	39,05
52	CHÉPICA	40,22	70	PAINE	39,05
53	QUILICURA	40,20	71	LAS CABRAS	39,03
54	COBQUECURA	40,18	72	LO	39,02

CUARTIL 3: COMUNAS SIN SUCURSAL CHILEATIENDE (73-109)

**Cuadro n° 180: Ranking de comunas, tercer cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal)**

Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal	Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
73	SAAVEDRA	38,92	92	COLTAUCO	38,42
74	CHIGUAYANTE	38,85	93	PUTAENDO	38,38
75	CHOLCHOL	38,82	94	ÑIQUÉN	38,38
76	EL TABO	38,79	95	NANCAGUA	38,36

77	HUALPÉN	38,73
78	RENCA	38,69
79	QUILLÓN	38,67
80	PAREDONES	38,65
81	PUMANQUE	38,63
82	DOÑIHUE	38,61
83	REQUINOA	38,58
84	TUCAPEL	38,57
85	PICHIDEGUA	38,52
86	NEGRETE	38,48
87	SANTO DOMINGO	38,46
88	CERRILLOS	38,45
89	SAN IGNACIO	38,44
90	QUINTA DE	38,43
91	COINCO	38,42

96	PERQUENCO	38,30
97	PEÑAFLOR	38,27
98	NINHUE	38,27
99	PEMUCO	38,27
100	SAN JOAQUÍN	38,22
101	LOS SAUCES	38,21
102	LA ESTRELLA	38,12
103	RINCONADA	38,10
104	LUMACO	38,09
105	LO ESPEJO	38,06
106	MACUL	38,05
107	CARTAGENA	38,05
108	ZAPALLAR	37,98
109	PEUMO	37,96

#### CUARTIL 4: COMUNAS SIN SUCURSAL CHILEATIENDE (110-146)

**Cuadro n° 181: Ranking de comunas, último cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal)**

Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
110	PENCO	37,86
111	PUCÓN	37,85
112	EL MONTE	37,84
113	HUECHURABA	37,82
114	OLIVAR	37,82
115	SANTA MARÍA	37,67
116	PIRQUE	37,56
117	LA CISTERNA	37,55
118	TREGUACO	37,55
119	SAN ESTEBAN	37,49
120	SAN RAMÓN	37,42
121	PERALILLO	37,41
122	HUALQUI	37,33
123	PLACILLA	37,26
124	ISLA DE MAIPO	37,20
125	CALERA DE TANGO	37,08
126	VITACURA	37,07
127	ERCILLA	37,01
128	ALGARROBO	36,98

Posición en las comunas sin sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
129	CALLE LARGA	36,98
130	MACHALÍ	36,96
131	OLMUÉ	36,96
132	PANQUEHUE	36,92
133	QUILACO	36,88
134	CATEMU	36,83
135	SAN ROSENDO	36,75
136	RENAICO	36,74
137	MALLOA	36,72
138	QUINTA	36,70
139	LA CRUZ	36,47
140	NOGALES	36,44
141	PEDRO	36,44
142	FREIRE	36,30
143	SAN PEDRO DE	36,05
144	HIJUELAS	35,61
145	CHILLÁN	35,26
146	RECOLETA	34,99

**CUARTIL 1: COMUNAS CON SUCURSAL CHILEATIENDE CON MAYOR NECESIDAD DE OTRA SUCURSAL (1-50)**

**Cuadro n° 182: Ranking de comunas, primer cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal)**

Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal	Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
1	MAIPÚ	42,39	26	VICHUQUÉN	24,01
2	PUENTE ALTO	35,67	27	ALTO DEL	24,01
3	LAS CONDES	29,22	28	CABO DE	23,96
4	PEÑALOLÉN	28,10	29	ARAUCO	23,76
5	LA FLORIDA	27,15	30	LO PRADO	23,62
6	LA GRANJA	25,66	31	NUEVA	23,52
7	PADRE LAS CASAS	25,36	32	SAN	23,51
8	VILLA ALEMANA	25,23	33	LAUTARO	23,50
9	PADRE HURTADO	25,08	34	RÍO BUENO	23,49
10	LA REINA	24,98	35	QUINTERO	23,45
11	LAMPA	24,96	36	GRANEROS	23,41
12	EL BOSQUE	24,95	37	MOSTAZAL	23,38
13	COQUIMBO	24,84	38	CARAHUE	23,35
14	CHIMBARONGO	24,56	39	TENO	23,34
15	LLAILLAY	24,47	40	BUIN	23,32
16	EL QUISCO	24,41	41	LONGAVÍ	23,32
17	VILCÚN	24,39	42	CABILDO	23,31
18	COLINA	24,30	43	BULNES	23,28
19	RETIRO	24,25	44	CONCÓN	23,23
20	CHONCHI	24,17	45	MAULE	23,23
21	ROMERAL	24,16	46	PUCHUNCAVÍ	23,22
22	TIERRA AMARILLA	24,15	47	CUNCO	23,22
23	EL CARMEN	24,13	48	GORBEA	23,19
24	RAUCO	24,11	49	FRUTILLAR	23,18
25	CONCHALÍ	24,02	50	MARIQUINA	23,17

**CUARTIL 2: COMUNAS CON SUCURSAL CHILEATIENDE (51-100)**

**Cuadro n° 183: Ranking de comunas, segundo cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal)**

Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
51	SANTA BÁRBARA	23,15
52	SAGRADA	23,15
53	VILLA ALEGRE	23,15
54	COLBÚN	23,14
55	LOS MUERMOS	23,14
56	YERBAS BUENAS	23,13
57	MAULLÍN	23,13
58	FUTRONO	23,11
59	QUIRIHUE	23,11
60	CODEGUA	23,07
61	PURÉN	23,06
62	PUNITAQUI	23,06
63	FRESIA	23,06
64	ESTACIÓN	23,06
65	RÍO CLARO	23,06
66	CUREPTO	23,05
67	HUALAÑÉ	23,04
68	PUYEHUE	23,03
69	ANDACOLLO	23,03
70	INDEPENDENCIA	23,02
71	LAGO RANCO	23,02
72	HUASCO	23,01
73	MARCHIHUE	23,01
74	CHANCO	23,01
75	PENCAHUE	22,99

Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
76	QUEMCHI	22,99
77	LICANTÉN	22,98
78	PELARCO	22,98
79	HUALAIHUÉ	22,98
80	QUINCHAO	22,97
81	PELLUHUE	22,97
82	SAN RAFAEL	22,97
83	LOLOL	22,97
84	MÁFIL	22,96
85	FREIRINA	22,96
86	CORRAL	22,94
87	EMPEDRADO	22,90
88	QUILPUÉ	22,86
89	PALENA	22,86
90	PROVIDENCIA	22,65
91	TALCAHUANO	22,60
92	SAN JAVIER	22,55
93	PUERTO VARAS	22,54
94	VIÑA DEL MAR	22,48
95	SAN CLEMENTE	22,47
96	CALBUCO	22,41
97	CURACAVÍ	22,40
98	ÑUÑO A	22,40
99	CASABLANCA	22,37
100	CABRERO	22,36

CUARTIL 3: COMUNAS CON SUCURSAL CHILEATIENDE (101-150)

**Cuadr**

**o n° 184: Ranking de comunas, tercer cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal)**

Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
101	PITRUFQUÉN	22,31
102	VICUÑA	22,25
103	SALAMANCA	22,25
104	LONCOCHE	22,20
105	YUMBEL	22,20
106	YUNGAY	22,19
107	LAJA	22,19
108	COLLIPULLI	22,18
109	PURRANQUE	22,15
110	LOS LAGOS	22,15
111	PAILLACO	22,14
112	LLANQUIHUE	22,11
113	LANCO	22,08
114	CORONEL	22,04
115	LOS ÁNGELES	21,98
116	RÍO NEGRO	21,98
117	SAN PEDRO DE	21,95
118	DIEGO DE ALMAGRO	21,94
119	CANELA	21,94
120	RENGO	21,87
121	LA CALERA	21,86
122	CHILE CHICO	21,84
123	CISNES	21,84
124	FUTALEUFÚ	21,78
125	LOTA	21,73

Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
126	SAN VICENTE	21,67
127	MOLINA	21,55
128	LOS ANDES	21,48
129	TALAGANTE	21,42
130	ALTO HOSPICIO	21,39
131	PANGUIPULLI	21,38
132	VICTORIA	21,34
133	NACIMIENTO	21,21
134	MULCHÉN	21,18
135	LOS VILOS	21,07
136	TRAIGUÉN	21,05
137	CURACAUTÍN	21,01
138	COELEMU	20,99
139	POZO	20,99
140	CALDERA	20,95
141	MEJILLONES	20,87
142	TALTAL	20,86
143	TOMÉ	20,83
144	MELIPILLA	20,78
145	ISLA DE	20,77
146	PORVENIR	20,76
147	SAN CARLOS	20,69
148	PUTRE	20,68
149	LIMACHE	20,53
150	ANCUD	20,38

CUARTIL 4: COMUNAS CON SUCURSAL CHILEATIENDE (151-199)

**Cuadro n° 185: Ranking de comunas, último cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal)**

Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal	Posición en las comunas con sucursal	Comuna	Índice de necesidad de sucursal
151	SANTA CRUZ	20,36	176	SAN FELIPE	17,97
152	PARRAL	20,29	177	ANGOL	17,41
153	CAÑETE	20,24	178	VALLENAR	17,33
154	CURANILAHUE	20,22	179	QUILLOTA	17,32
155	QUELLÓN	20,14	180	ILLAPEL	17,02
156	COMBARBALÁ	19,87	181	OSORNO	16,59
157	SAN ANTONIO	19,84	182	OVALLE	16,57
158	CHAÑARAL	19,81	183	CAUQUENES	16,17
159	CHAITÉN	19,69	184	CASTRO	15,26
160	VILLARRICA	19,63	185	ANTOFAGASTA	11,02
161	COCHRANE	19,61	186	VALPARAÍSO	10,94
162	CONSTITUCIÓN	19,55	187	TEMUCO	10,25
163	CALAMA	19,41	188	LA SERENA	8,73
164	LA LIGUA	19,36	189	RANCAGUA	8,71
165	CHILLÁN	19,15	190	COPIAPÓ	7,95
166	SAN MIGUEL	19,13	191	TALCA	7,75
167	LEBU	19,00	192	CONCEPCIÓN	7,58
168	AISÉN	18,96	193	PUERTO MONTT	7,29
169	TOCOPILLA	18,93	194	ARICA	7,27
170	NATALES	18,89	195	IQUIQUE	6,74
171	PICHILEMU	18,80	196	PUNTA ARENAS	6,26
172	CURICÓ	18,42	197	VALDIVIA	6,05
173	SAN FERNANDO	18,30	198	COIHAIQUE	5,50
174	LA UNIÓN	18,19	199	SANTIAGO	4,72
175	LINARES	18,13			

## ii. Descripción de los cuartiles de las comunas

### Comunas sin sucursal

**Cuadro n° 186: Descripción de los cuartiles, comunas sin sucursal ChileAtiende**

	Comunas sin IPS			
	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4
Población total (SINIM 2013)	178.135	1.345.357	1.118.662	1.267.168
Población femenina	74.173	678.975	566.684	649.265
Población masculina	103.962	666.382	551.978	617.903
Promedio índice de vejez	259,67	98,15	113,86	97,49
Promedio densidad poblacional	5,5	677,91	1158,85	1357,5
Porcentaje de población rural	60,23%	15,36%	13,66%	13,06%
Promedio de porcentaje de pobreza	13,11%	18,49%	15,76%	15,19%
Promedio de años de escolaridad	8,26	8,54	9,07	9,78
Promedio de instituciones del Estado presentes	1,53	1,39	1,54	2,08
Promedio de distancia a sucursal IPS	101,9	35,43	17,66	8,98
Población de usuarios potenciales	38.754	325.342	286.367	322.600

Desde una visión global, dentro de los cuartiles sin sucursal ChileAtiende, se observa una población total de 3.909.322 personas, de las cuales 50,4% son mujeres y 49,6% hombres.

El primer cuartil de comunas, que incorpora las 36 comunas con mayor necesidad de sucursal, agrupa a 178.135 personas, con 41,64% de mujeres y 58,36% de hombres. Además, posee un promedio de índice de vejez de 259,67 adultos mayores por cada 100 niños, que es el más alto de todos los cuartiles, y por lo tanto representan una población con altos niveles de envejecimiento. Además, poseen una muy baja densidad poblacional, de solo 5,5 personas por kilómetro cuadrado, lo que también se relaciona con el alto porcentaje de población rural, que asciende a 60,2% de la población.

En cuanto a la pobreza, el porcentaje promedio de población en situación de pobreza es de 13,11%, con una escolaridad promedio de 8,26 años —el más bajo entre todos los cuartiles sin sucursal—. Por otra parte, el promedio de distancia hacia una comuna con sucursal ChileAtiende es de 101,9 kilómetros, y poseen un promedio de presencia de

sucursales de instituciones del Estado de 1,53. En total, este cuartil representa a 34.080 usuarios potenciales de la institución.

El segundo cuartil concentra a una población de 1.345.357 personas, de las cuales 50,47% son mujeres y 49,53% hombres. Poseen un índice de vejez promedio de 98,15 y una densidad poblacional de 677,91 personas por kilómetro cuadrado. En cuanto a la ruralidad, 15,36% de su población es rural, y en promedio 18,49% está en situación de pobreza. En cuanto a la educación, poseen un promedio de años de escolaridad de 8,54, además de un promedio de 1,39 instituciones del Estado (el más bajo entre todos los cuartiles) y una distancia promedio de 35,43 kilómetros respecto de la comuna con sucursal ChileAtiende más cercana. Por último, poseen una población de usuarios potenciales de 288.979 personas.

El tercer cuartil abarca una población de 1.118.662 personas, de las cuales 50,66% son mujeres y 49,34% son hombres. En índice de vejez, alcanzan un promedio de 113,86 adultos mayores por cada 100 niños, el segundo más alto de entre todos los cuartiles. Además, tienen una densidad poblacional de 1.158,85 personas por kilómetro cuadrado y un porcentaje de población rural del 13,66%. En cuanto a la pobreza, alcanzan un promedio de población pobre de 15,76%, con una escolaridad promedio de 9,07 años. También poseen un promedio de presencia de instituciones del Estado de 1,54 y una distancia promedio de 17,66 kilómetros respecto de la comuna con sucursal IPS más cercana. Para finalizar, poseen una cantidad de usuarios potenciales que asciende a 257.418 personas.

El último cuartil de comunas con IPS posee una población de 1.267.168 personas, con 51,24% de mujeres y 48,76% de hombres. Además, alcanzan un índice de vejez promedio de 97,49 adultos mayores por cada 100 niños, una densidad poblacional promedio de 1.357,5 personas por kilómetro cuadrado y una población rural del 13,06%. En pobreza, alcanzan un promedio de 15,19%, y también una escolaridad de 9,78 años de media. Por otra parte, poseen un promedio de 2,08 instituciones del Estado, el más alto entre los cuartiles de comunas sin sucursal, y una distancia media de 8,98 kilómetros. Por último, alcanzan una población potencial de 287.698 personas.

## Comunas con sucursal

**Cuadro n° 187: Descripción de los cuartiles, comunas con sucursal ChileAtiende**

	Comunas con IPS			
	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4
Población total	5.020.048	1.672.887	1.728.694	5.225.783
Población femenina	2.552.714	850.223	862.754	2.633.918
Población masculina	2.467.334	822.664	865.940	2.591.865
Promedio índice de vejez	92,11	112,15	99,78	91,18
Promedio densidad poblacional	1727,13	747,79	77,36	436,5
Porcentaje de población rural	7,80%	18,82%	25,29%	9,54%
Promedio de porcentaje de pobreza	15,76%	15,17%	17,31%	15,97%
Promedio de años de escolaridad	9,6	8,96	9,44	10,02
Promedio de instituciones del Estado presentes	2,34	2,7	3,86	11,08
Promedio de distancia a sucursal IPS	-	-	-	-
Población de usuarios potenciales	1.364.010	461.079	425.661	1.359.677

En cuanto a las comunas que sí poseen sucursal, estas concentran una población de 13.647.412 personas, con 50,56% de mujeres y 49,44% de hombres.

El primer cuartil agrupa a las comunas que poseen un mayor índice de necesidad de sucursal, pese a que ya tienen una sucursal ChileAtiende en su territorio. Poseen una población total de 5.020.048 personas, con 50,85% de mujeres y 49,15% de hombres. En el índice de vejez, alcanzan un promedio de 92,11 adultos mayores por cada 100 niños, además de una densidad poblacional de 1.727,13 personas por kilómetro cuadrado y un porcentaje de población rural de 7,8%, el más bajo entre todos los cuartiles. En cuanto a la pobreza, alcanzan un promedio de porcentaje de población en situación de pobreza de 15,75%, y un promedio de años de escolaridad de 9,6. Respecto de la presencia de instituciones del estado, tienen un promedio de 2,34 instituciones. Por último, la población estimada de usuarios potenciales de tales comunas es de 1.364.010 personas.

El segundo cuartil agrupa a 1.672.887 personas, de las cuales 50,82% son mujeres y 49,18% hombres. Su índice de vejez promedio es de 112,15 adultos mayores por cada 100 niños —el más alto entre todos los cuartiles con sucursal—, además tienen una densidad poblacional de 747,79 personas por kilómetro cuadrado y una población rural de 18,82%. Por otra parte, su promedio de porcentaje de población en situación de pobreza asciende al

15,17%, y poseen una escolaridad promedio de 8,96 años. En cuanto a las instituciones del Estado, el promedio de presencia de sucursales es de 2,7. Para finalizar, la cantidad de personas que califican como usuarios potenciales en este cuartil es de 461.079 personas.

El tercer cuartil posee una población total de 1.728.694 personas, con un porcentaje de mujeres de 49,91% y de hombres de 50,09%. En índice de vejez, poseen un promedio de 99,78 adultos mayores por cada 100 niños; en densidad poblacional poseen 77,36 personas por kilómetro cuadrado, mientras que su población rural es de 25,29% en promedio, la más alta entre todos los cuartiles. Respecto de años de escolaridad, poseen un promedio de 9,44 años, además de un promedio de instituciones del Estado de 3,86 instituciones por comuna. La población de usuarios potenciales asciende a 425.661 personas.

Finalmente, el último cuartil corresponde a 5.225.783 personas, con 50,4% de mujeres y 49,6% de hombres. Su índice de vejez alcanza un valor promedio de 91,18 adultos mayores por cada 100 niños, mientras que su densidad es de 436,5 personas por kilómetro cuadrado y su población rural de 9,54%, la segunda más baja de entre los cuartiles con sucursal. Respecto de la pobreza, su promedio de población en dicha situación es de 9,54%, y los años de escolaridad promedio ascienden a 10,02; el más alto de entre todos los cuartiles. También poseen el promedio de presencia de instituciones del Estado más alto con un 11,08. En tanto, la población de usuarios potenciales de este cuartil es de 1.359.677 personas.

## **ii. Análisis del *ranking* y evaluación de sucursales**

A partir de la información revisada del *ranking* de comunas, fue posible evaluar la necesidad de la instalación de sucursales en las distintas comunas del país.

Esto se abordó desde la perspectiva de las comunas que no poseen sucursal, de modo que se llegó a una conclusión respecto de dónde deberían instalarse por primera vez sucursales de ChileAtiende, y también desde la perspectiva de las comunas que sí poseen sucursal, en cuyo caso se debe evaluar si sería pertinente ampliar la cobertura instalando otra más.

Lo relevante para poder abordar dichas decisiones es comprender que el *ranking* de comunas esa sido construido de modo que refleje las comunas que poseen una mayor

necesidad de sucursal dadas sus condiciones de aislamiento institucional (carencia de instituciones del Estado en su territorio), geográfico (distancia con respecto de otras sucursales ChileAtiende) y características de su población (número de personas en el total de los clústeres); no obstante, no posee un sustento absoluto en el impacto en términos de la cobertura (cantidad de población que se vería beneficiada), sino que esta es una de las tantas variables incorporadas para el cálculo del *ranking*.

Teniendo esto claro, es posible comenzar a profundizar en la conformación del ranking en sí, para así obtener información respecto de la evaluación de las sucursales en las comunas con y sin sucursal. Teniendo en cuenta las comunas que no poseen sucursal, el análisis puede observarse desde la perspectiva de los cuartiles construidos, en donde el primer cuartil constituye las 36 comunas con mayor necesidad de sucursal y la principal característica que salta a la vista es su alto porcentaje de población rural (promedio de 60,23%), que se refleja también en una densidad poblacional baja (5,5 personas por kilómetro cuadrado). Además, su población se caracteriza por una baja escolaridad (promedio de 8,26 años) y un alto envejecimiento, variables que caracterizan a los clúster 1 y 2 de usuarios actuales identificados en la otra etapa del estudio. En términos más específicos, las 5 primeras comunas del *ranking*, y que por lo tanto poseen una mayor necesidad de sucursal, son las que se presentan en el siguiente cuadro.

**Cuadro n° 188: Primeras cinco comunas del *ranking* de necesidad de sucursal**

Posición en el <i>ranking</i> de necesidad de sucursal	Comuna	Región	Población comunal, estimada por el INE 2013 (N°)	Población rural (N°)	Índice de vejez	Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2011	Distancia a comuna con sucursal más cercana (km)	Cantidad de personas de los clústeres
1	JUAN FERNÁNDEZ	5	909	87	121,48	12,25	673 aprox.	251
2	O'HIGGINS	11	731	731	35,96	18,56	230,33	143
3	LAGO VERDE	11	912	912	139,67	18,56	211,21	201
4	OLLAGÜE	2	244	244	53,57	18,93	196,36	49
5	COLCHANE	1	1.611	1.611	206,47	21,42	191,97	384

Como ejercicio analítico, se presentan a continuación las 5 comunas con mayor cantidad de población de usuarios potenciales dentro del primer clúster de mayor necesidad de sucursal ChileAtiende:

**Cuadro n° 189: Primeras 5 comunas con mayor cantidad de usuarios potenciales, del primer cuartil del *ranking* de necesidad de sucursal**

Posición en el <i>ranking</i> de necesidad de sucursal	Comuna	Región	Población comunal, estimada por el INE (N°)	Población rural (N°)	Índice de vejez	Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2011	Distancia a comuna con sucursal más cercana (km)	Cantidad de personas de los clústeres
26	MONTE PATRIA	4	32.249	16.702	86,03	13,80	32,78	6.757
19	PICA	1	22.260	5.184	140,53	12,00	61,78	4.650
35	SAN JOSÉ DE MAIPO	13	14.443	6.003	102,75	9,60	72,10	3.467
29	DALCAHUE	10	16.381	5.897	55,99	9,00	17,88	3.403
32	SAN PABLO	10	8.627	5.625	130,62	19,50	11,85	1.974

Luego, le siguen en orden de necesidad de sucursal los cuartiles 3, 4 y 5 para las comunas sin ChileAtiende, cuyos puntajes de corte para el índice de necesidad se muestran en la siguiente cuadro.

**Cuadro n° 190: Puntajes de corte de los cuartiles sin sucursal**

Cuartil sin IPS	Puntaje mayor	Puntaje menor
1	73,93	44,16
2	43,79	39,02
3	38,92	37,96
4	37,86	34,99

La importancia de este cuadro radica en la evaluación de la ubicación para las comunas que sí poseen sucursal ChileAtiende, ya que en dichos casos se considerara que siempre que exista una comuna que sí posee sucursal —pero cuyo índice de necesidad se encuentre dentro del rango de puntajes de las comunas sin sucursal; esto es entre los 73,93 puntos con

que parte el primer cuartil sin ChileAtiende y los 34,99 puntos con que finaliza el último cuartil sin ChileAtiende—, dicha comuna será considerada como una comuna con necesidad de otra sucursal; es decir, una comuna con una necesidad equivalente a no tener sucursal. Esta situación se da en el caso de solo dos comunas, que son Maipú y Puente Alto. En el primer caso, la comuna de Maipú tiene un puntaje de 42,39 en el índice de necesidad de sucursal, ocupando la posición N°1 dentro de las comunas que sí poseen sucursal, por lo que dicha comuna eventualmente pertenecería al cuartil 2 de las comunas sin ChileAtiende (entre 43,79 y 39,02). La comuna de Puente Alto posee un puntaje de 35,67 en el índice de necesidad de sucursal, ocupando la posición n°2 en el *ranking* de comunas con sucursal, por lo que hipotéticamente dicha comuna pertenecería al cuartil 4 de las comunas sin ChileAtiende (entre 37,86 y 34,99 puntos). Las características de dichas comunas se presentan en la siguiente cuadro:

**Cuadro n° 191: Comunas con sucursal pero con alto *ranking* de necesidad de sucursal**

Posición en el <i>ranking</i> total de necesidad de sucursal	Comuna	Región	Población Comunal, Estimada por el INE (N°)	Población Rural (N°)	Índice de vejez	Porcentaje de personas en situación de pobreza, 2011	Presencia de otras instituciones del Estado	Cantidad de personas de los clústeres
43	MAIPÚ	13	931.211	0	63,82	9,2	7	289.268
145	PUENTE	13	779.984	0	58,07	15,4	8	224.053

En el caso de Maipú, se observa una población de 931.211 habitantes para el año 2013 (último dato disponible en SINIM), de los cuales 289.268 corresponden a usuarios de ChileAtiende. Además, posee presencia de siete instituciones del Estado, un porcentaje de personas en situación de pobreza de 9,2% y un índice de vejez de 63,82 adultos mayores por cada 100 niños. Se trata de una población absolutamente urbana. Dicha comuna ocupa la posición 43 en el *ranking* de comunas según necesidad de sucursal para todas las comunas (con y sin IPS). En el caso de Puente Alto, posee una población de 779.984 personas hacia el año 2013, toda ella de tipo urbano, con un índice de vejez de 58,07 adultos mayores por cada 100 niños; posee además un porcentaje de personas en situación

de pobreza de 15,4%; presencia de 8 de las 23 instituciones del Estado revisadas y una población de demanda ChileAtiende de 224.053 personas.

En definitiva, lo que es posible concluir es que, en el caso de las comunas de Maipú y Puente Alto, se trata de situaciones en que las características de la comuna hacen que su condición sea equivalente a no tener sucursal, pese a que en la práctica sí la poseen, por lo que sería oportuno evaluar una posible inclusión de más sucursales en dichas comunas.

### **iii. Conclusiones sobre la necesidad de oficinas presenciales según *ranking* de priorización comunal**

Complementando los dos subcapítulos previos analizados, se generó una evaluación de la ubicación de las sucursales, para lo cual se confeccionó el *ranking* de necesidad de sucursal que ya fue presentado, y que toma parte de las mismas consideraciones antes mencionadas para la caracterización de las comunas (aislamiento institucional y geográfico, por ejemplo), y las conjuga para generar un producto que permita enriquecer la propuesta para mejorar el actual proceso de provisión de trámites por parte del Estado a través de ChileAtiende, colaborando con criterios para la posible incorporación de nuevas sucursales, ya sea en comunas que no poseen o en comunas que sí pero que necesitarían más.

Con respecto de esa primera condición, comunas sin ChileAtiende que necesitarían una sucursal, el *ranking* es un reflejo de aquellas comunas con mayor necesidad a nivel país, aunque no necesariamente de aquellas comunas que tendrían un mayor impacto en la cantidad de población cubierta, ya que dicha variable fue una de las tantas incorporadas para el cálculo del *ranking*, pero sin una mayor ponderación. En ese sentido, las comunas con mayor necesidad de sucursal son Juan Fernández, O'Higgins, Lago Verde, Ollagüe y Colchane, que son comunas que congregan las características que ya mencionamos anteriormente: fuerte aislamiento institucional (entre 1 y 2 instituciones del Estado presentes), geográfico (distancias de entre 191,97 hasta cerca de 673 kilómetros de la comuna con sucursal más cercana), alta ruralidad (cuatro de ellas con el 100% de su población rural) y con índices de vejez de entre 35,96 a 206,47 adultos mayores por cada 100 niños.

A las características anteriores de estas comunas, algo que expresa su aislamiento es la falta de datos. Parte de este conjunto de comunas forman parte del grupo que poseían una fuerte ausencia de datos para las variables de educación y ocupación, lo que dificulta su análisis desde la perspectiva de este estudio y, aún más importante, dificulta su conocimiento y focalización de políticas públicas desde el punto de vista del Estado, acentuando la condición de abandono.

Cabe mencionar a un par de comunas que en teoría deberían considerarse como comunas cubiertas, pues poseen sucursal de ChileAtiende en su territorio, pero que sin embargo sus características hacen que su condición sea semejante a la de las comunas sin sucursal en términos del *ranking* de necesidad de sucursal. Se trata de las comunas de Maipú y de Puente Alto, pues en estas el peso que posee su población se expresa en una cantidad de usuarios catalogados como demanda ChileAtiende muy alta, por lo que en tales casos específicos, al evaluar la ubicación de sus sucursales se puede concluir que sería óptimo incorporar una mayor cobertura con la instalación de una nueva sucursal.

En términos de la demanda potencial y la evaluación de la ubicación de las sucursales, las recomendaciones son muy claras; el índice indica que las comunas que poseen una mayor necesidad de sucursal dadas sus condiciones de aislamiento son Juan Fernández, O'Higgins, Lago Verde, Ollagüe y Colchane, por lo que colocar una sucursal — al menos de categoría E— resulta urgente dadas las condiciones de vulnerabilidad y abandono de las instituciones del Estado en que se encuentran.

Por otra parte, si ChileAtiende desea en cambio maximizar la cantidad de personas atendidas, debería enfocarse en las comunas que poseen un alto índice de necesidad de sucursal (primer cuartil) pero que también poseen un mayor total de personas dentro de los clústeres de usuarios potenciales, esto sería en las comunas de Monte Patria, Pica, San José de Maipo, Dalcahue y San Pablo.

## **2. Enfoque mixto: experiencia de usuarios con el canal digital y nivel de integración digital**

### **a) Estudio cualitativo de la experiencia de los usuarios del canal digital de ChileAtiende**

#### **i. El modelo de atención ChileAtiende**

El sentido de mirar el modelo de atención en su globalidad obedece a situar el canal digital en el marco de la atención ciudadana de ChileAtiende, complementando, además, la mirada expuesta en el capítulo de análisis de fortalezas y debilidades de esta red, en lo que se refiere a los canales de atención y operación.

Respecto de este, puede decirse que, alineado con la misión institucional del IPS, el modelo de atención de ChileAtiende se basa en el principio de simplificar y acercar a la ciudadanía distintos servicios y prestaciones otorgadas por varias entidades públicas.

Esta definición estratégica se sitúa como un segundo componente de la misión histórica del propio IPS, vinculado más bien a la operación de servicios del sistema de seguridad social. Vale decir, el Instituto ha ido ampliando su oferta de prestaciones al operar el lineamiento estratégico mencionado, incorporando información y/o gestión de servicios en materias educacionales, de salud, denuncias por transgresión de derechos y bonos orientados a segmentos socialmente vulnerables, entre otros.

Desde la visión de un directivo del IPS a cargo de los procesos de atención de ChileAtiende, se destaca:

«Fundamentalmente, el cambio está dado porque hoy somos un servicio multicanal. Atendemos una variedad de productos y de servicios de otras entidades públicas que están en convenio a través de una plataforma. Eso era muy distinto a lo que había antes porque éramos un servicio que atendía exclusivamente productos o beneficios propios del IPS, ex INP. En cambio, hoy somos una institución que ha abierto la atención a una serie de otros productos y servicios. Hay un cambio importante».

El año 2012, el IPS puso en marcha el modelo ChileAtiende, que articula atención presencial, remota y digital en un modelo que contiene más de 200 oficinas de atención presencial; un sitio web con transacciones; información; gestión de trámites y obtención de beneficios, junto con un *call center*. Los testimonios indican que este lineamiento responde a la demanda por acercar bienes y servicios de la esfera estatal a la ciudadanía, y dotar a esta prestación de atributos como eficiencia, calidad, oportunidad y buen acceso.

Así, se observa que los tres canales de atención son complementarios y asumen roles divergentes de cara al usuario en el ámbito de los servicios IPS y de las instituciones en convenio que se han ido sumando. Tanto el valor de proveer en un solo lugar (presencial o virtual) distintas prestaciones públicas, como la consecuente necesidad de comprender y satisfacer a clientes de perfiles diversos con los cuales el IPS interactúa a través de sus canales, constituyen procesos manifiestos del modelo de atención integral en la actualidad.

Se trata, por lo tanto, de un sistema de reciente instalación en la cultura organizacional, que empalma también con una tendencia global a la progresiva preeminencia del lenguaje digital en distintos ámbitos de la relación entre sociedad civil y Estado, pero que por el corto tiempo de operación no ha podido aún consensuar sus principales aprendizajes y desarrollar las adecuaciones y definiciones necesarias para alinear a la organización en los principios que este u otro modelo de atención suponen.

**Se observa, en este sentido, heterogeneidad y/o dispersión en el soporte organizacional del modelo de atención, situación declarada tanto por directivos como por funcionarios que se desempeñan en los distintos canales de atención.**

También se observa diversidad o falta de consenso respecto de su transitoriedad, lo que en el mediano plazo derivaría en un nuevo usuario y un nuevo servicio. **Esto se refleja en el peso que tiene el canal presencial.**

«El digital es un canal nuevo, incipiente. Es para donde queremos focalizarnos, pero la interrogante que tenemos como administración es si potenciar demasiado este canal va a ser factible o no en la usabilidad. Si digitalizo todos los trámites y llevo todas las plataformas web directamente a la ciudadanía para que no vengan a la sucursal y lo hagan desde sus casas. Y no sé si lo van a hacer o no. No sé qué impacto tendrá en la ciudadanía. Es una gran duda» (directivo Subdirección Servicio al Cliente).

El modelo de atención descrito articula los distintos canales en base al principio del escalamiento en la consulta, tanto de prestaciones internas como de las derivadas por convenio.

«Tenemos un modelo de escalamiento: cuando cualquier persona se encuentre con una pregunta que no sepa gestionar, tenemos una mesa con la misma metodología de un *call center* que atiende telefónicamente; de modo que si yo estoy atendiéndote a ti presencialmente y no tengo la respuesta, la escalo y nadie en mi sucursal la tiene, esta mesa debiera dar el soporte de conocimiento, ya que no es un soporte técnico sino más bien un soporte de conocimiento» (directivo Subdirección Servicio al Cliente).

Tal como se ha expuesto y confirmado por el conjunto de declaraciones de funcionarios de distinto nivel, el grueso de la atención sigue siendo el canal presencial y segmentado en usuarios específicos, generalmente asociados a los servicios clásicos del IPS.

«Mucha gente cree más en la parte personal, que tú le respondas de forma directa a que un tercero lo hago por teléfono o Internet. Creo que el presencial a la gente le da más confianza, es más creíble» (directivo Subdirección Servicio al Cliente).

En este sentido, **el modelo de atención ChileAtiende está en una fase de evaluación** que debería generar insumos y criterios para su rediseño y mejoramiento en base, sobre todo, a los nuevos perfiles de usuarios que vayan decantando y probando su pertinencia en el tiempo. Por esto, junto con perfilar y conocer las capacidades de los usuarios, resulta necesario entender internamente el modelo, el rol que cumple cada canal, cómo se complementan y la manera en que se asumen los servicios de las diferentes instituciones.

Estos elementos aportarán a la comprensión de las barreras y oportunidades internas existentes en el modelo que impiden o favorecen el fortalecimiento del canal digital, lo que, como se indicó, complementará el análisis de canales de atención y operación desarrollados anteriormente.

## **El canal digital**

El canal digital es el encargado de administrar y gestionar los medios digitales de atención en ChileAtiende de cara al usuario. Estos son: la web ChileAtiende, la web IPS, Facebook y

Twitter de ChileAtiende y el módulo de autoatención Facilit@ presente en las sucursales. El rol principal de estas plataformas es orientar a la ciudadanía en la información de los servicios IPS, de las instituciones en convenio y de otras instituciones del Estado.

«Bajo esa lógica, la orientación es la palabra mágica porque es lo que nos diferencia de una atención compleja, que es lo que puede suceder en los otros canales. Por ejemplo: si tú me preguntas, yo te voy a dar una respuesta, te voy a orientar y atender» (directivo canal digital).

Además de este rol orientador de cara al usuario, el canal digital brinda sus contenidos a los otros canales, especialmente el *call center*, que consume gran cantidad de tiempo.

«Y el *call center* que debería estar acá, ¿qué es lo que hace? Nos consume toda la información que tenemos en el portal, por lo tanto, parte de sus asistencias viene de lo que nosotros agregamos al portal. La información que están consumiendo también la producimos abajo, entonces, por un lado atendemos, pero por otro lado también hacemos de una suerte de orquestador de la información y además nos metemos con los canales digitales. Estamos en muchas partes» (directivo canal digital).

**En este sentido, el canal digital posee un rol fundamental para el funcionamiento básico del modelo de atención, ya que está presente, de manera interna o de cara al usuario, en las cuatro vías de contacto que posee ChileAtiende.**

Por otro lado, la complejidad del canal digital reside igualmente en su rol orientador e informativo, el que trasciende a los servicios de las instituciones en convenio o trámites IPS, ya que abarca información de múltiples organismos del Estado.

«Obviamente tenemos que atender, y nuestro foco es el IPS, pero también nos ocupamos de los productos en convenio con ChileAtiende. Y la diferencia del caso de nosotros como canal digital es que además nos hacemos cargo de los trámites que las instituciones del Estado quieren publicar» (directivo canal digital).

Los servicios publicados en la web poseen distintos alcances en las plataformas de ChileAtiende. Mientras que los servicios del IPS o instituciones en convenio pueden ser resueltos completamente desde las plataformas de ChileAtiende, las instituciones fuera del mismo solo utilizan la web como medio de difusión e información, de forma que el usuario debe dirigirse directamente a la plataforma —digital o presencial— de la institución fuera de convenio para concluir su trámite.

«Te voy a dar un ejemplo: quiero postular al programa “Yo Emprendo” de Fosis, y en la información se indica que se puede realizar en las oficinas en las fechas en que están las postulaciones disponibles. En las oficinas un ejecutivo te atenderá y dará la orientación. Pero si no aparece esto en la información, solo podemos indicarte de qué se trata el programa y te vamos a derivar a la página del Fosis para que hagas el trámite allá. Eso es lo que sucede con todos las listas que hay en el listado de información» (directivo canal digital).

Esta distinción de tipos de servicios y alcances de las gestiones de ChileAtiende supone una gran dificultad de cara al usuario, quien no percibe esta categorización y espera que todos los requerimientos sean resueltos íntegramente por esa vía.

«El usuario que entra a ChileAtiende, lo va a hacer con la idea de poder resolver un trámite, pero si lo miras desde el punto de vista de nosotros, ponemos a disposición soluciones completas, pero también hay trámites que no se pueden realizar y solamente te informo y esa distinción para la realidad actual es rara. Es como que tú vayas al banco y no puedas pedir un crédito por Internet. No te cabe en la cabeza eso» (directivo canal digital).

## **El canal remoto**

El canal remoto es el encargado de administrar y gestionar tres plataformas: el *call center*, la consulta web ChileAtiende y la consulta web IPS. Estas, en base al modelo de complementariedad de los canales de atención, entregan orientación y derivación ante consultas sobre servicios del Estado.

Dicha área se vincula activamente con las plataformas del canal digital: las web ChileAtiende y del IPS y las redes sociales, ya que deben responder los reclamos o consultas realizados a través de cualquiera de estos medios.

De esta manera, **se produce una interacción de ida y vuelta entre el canal remoto y digital**, ya que la web de ChileAtiende es el primer sustento informativo de las consultas realizadas por medio de los canales remotos y, por otro lado, el *contact center* es el canal que responde las consultas generadas en el formulario de las plataformas de ChileAtiende y del IPS.

«Nos apoyamos de las fichas de atención del portal de ChileAtiende, que son como 3.000 y recogen los beneficios de mayor uso de la ciudadanía en las instituciones públicas. Además, hemos capacitado a nuestros funcionarios en ser expertos buscadores de información de la página de ChileAtiende o de los sitios de los otros organismos» (directivo canal remoto).

El vínculo con las redes sociales se restringe principalmente a los reclamos.

«La gente de redes sociales nos coordinamos hartos. Cuando hay una situación de un Twitter o un Facebook que requiere ser atendida, nos derivan y nosotros los llamamos en un plazo de tres horas y resolvemos la situación, o lo hace el *call center*. Y atendemos directamente todo lo que entra por contacto de la página web» (directivo canal remoto).

Al igual que en el canal digital, **en el *contact center* hay un problema de cara a la información y gestión de aquellos servicios que no están en convenio, ya que no hay capacidad de gestión ni información integral para todos los servicios informados por las plataformas remotas**. Si bien los ejecutivos son expertos buscadores de información, esto es más lento y a veces no se encuentra lo que el usuario desea por problemas en los sistemas externos.

«Un usuario pregunta por qué no obtuvo el subsidio equis, y nosotros no tenemos esa información porque el sistema no está preparado para entregarla. Entonces, lo que tiene que haber es mayor información que permita dar respuestas integrales a los ciudadanos» (directivo canal remoto).

Además, los usuarios no pueden resolver sus problemas con la plataforma web a partir del *call center*, ya que no funciona como mesa de ayuda integral para las gestiones en línea.

«A veces nos pasa que nos preguntan cómo se hacen algunos trámites en línea y no sabemos porque son procesos que nosotros no vemos, pero sí le damos la orientación o indicación de dónde preguntar» (directivo canal remoto).

Por último, desde la visión de los ejecutivos del *call center*, la principal barrera para un óptimo funcionamiento y ser un aporte a la complementariedad de los canales de atención, recae en **la falta de capacidad de resolución que poseen los ejecutivos de este canal**, quienes siguiendo los protocolos se ven imposibilitados para tramitar algunos servicios y flexibilizar las vías de solución.

«La debilidad que le veo al modelo es la poca capacidad de resolución que nosotros como ejecutivos del *call center* o del portal web tenemos. Somos un modelo de orientación y derivación, pero no tenemos la capacidad de resolución que el usuario quisiera. Es el único problema que se puede vislumbrar hoy» (ejecutivo *call center*).

Como última barrera levantada desde las entrevistas internas, destaca la falta de integración de un sistema de respuesta a las consultas web que agilicen el proceso. La ejecutiva debe realizar procesos manuales que ralentizan la atención.

«Tengo un sistema donde yo leo y lo cierro ahí, pero tengo que contestar a través de un correo electrónico, por lo tanto, veo la pregunta, traspaso la respuesta al correo electrónico, también traspaso el nombre de la consulta y le envío un correo. Finalmente, en el sistema tengo que copiar todo, traspasar los datos y la respuesta para cerrar en el sistema la consulta, entonces estoy trabajando con dos sistemas y no tiene sentido. Si esto fuera automatizado —y están los datos— la respuesta se enviaría automáticamente al formulario de contacto. Sería una agilización en tiempo yo creo en más de 50%» (ejecutiva *contact center* consultas web).

## **El canal presencial**

La atención presencial, cara a cara, en la sucursal, sigue siendo el modelo predominante, reflejado tanto en los registros estadísticos de la atención como en la percepción de los funcionarios. La modalidad presencial de atención incorpora también recursos o aplicaciones digitales, pero fundamentalmente se concreta a través de ejecutivos de atención especializados por tema o en una lógica de plataforma integrada de atención.

En base a la complementariedad de los canales, el presencial adquiere su especificidad por el nivel de complejidad y profundidad de las respuestas entregadas al usuario.

«Cada uno de estos canales tiene una particularidad especial, el *call center* es la respuesta rápida e inmediata cuando el ciudadano requiere una orientación en el momento. El canal presencial tiene como misión la respuesta más profunda, a lo mejor el trámite puede ser un poco más complejo, porque de hecho el propio *call center* lo puede derivar a este. Y el canal digital también es una respuesta rápida, porque yo no puedo responder a un *tweet* en una semana, tiene que ser de inmediato. Entonces tiene que ver con la complejidad de la respuesta, o la profundidad de la respuesta, por decirlo mejor, pero todos responden a un mismo modelo» (directivo canal presencial).

Si bien desde el punto de vista organizacional existe gran claridad de los roles que cumplen cada canal en el modelo de atención general, **no se observa su uso y comprensión por parte de los usuarios, ni un incentivo o derivación a otros canales por parte de los ejecutivos de sucursal**. Los casos en que se muestra al usuario cómo llevar a cabo una gestión de manera digital tienen la posibilidad de ser exitosos. No constituyen la norma, pero sirven de un claro **indicio de las oportunidades que hay en la sucursal para fortalecer el uso del canal digital**.

«Hay personas de mediana edad que vienen a hacer muchas planillas de pago de imposiciones para tener para el año, entonces nosotros les explicamos que hay una forma de hacerlo por Internet. En la oficina les pongo una pantalla grande, les escribo la clave, y les digo: “Lo mejor que tienen que hacer ustedes en la tarde es crear la clave”. Por ejemplo, para buscar información para el cálculo de intereses, tú no tienes que venir a una oficina, ya que está en la página web, pero en un espacio muy perdido. El cálculo de intereses es tremendamente fácil, no tienes por qué venir a la sucursal» (jefe sucursal Alameda).

Una barrera interna importante para el canal presencial tiene que ver con la cantidad de servicios en convenio ofertados. Según la dirección del canal presencial, tiene lugar un abuso por parte de las instituciones en convenio, quienes derivan a sus usuarios a ChileAtiende para despejar su número de atenciones.

«Por ejemplo, estamos hoy tomando las postulaciones de Serviu, y cada vez que abrían el período de postulación en la V Región, ellos cerraban sus puertas al público, entonces nosotros en vez de colaborar, absorbíamos el 100% de la demanda».

De esta forma, se produce una sobredemanda de los funcionarios de ChileAtiende que afecta a la imagen institucional si no se logra abordar óptimamente.

«Tenemos un convenio de cooperación entre IPS y los otros servicios, y en esto tenemos que ganar todos porque no puede ser a costa de nuestros funcionarios. Al fin y al cabo, igual atendemos aunque se nos colapse el público, porque en juego está la imagen institucional» (directivo canal presencial).

## **ii. El proceso de atención presencial**

En este capítulo se describe el proceso de atención presencial para poder vislumbrar oportunidades de derivación al canal digital, y de qué manera estas pueden realizarse con resultados acordes a la realidad.

En las ocho sucursales observadas, se realizó un aproximado de 60 seguimientos etnográficos completos del proceso de atención a los usuarios que visitan la sucursal. De estos seguimientos, y de las observaciones localizadas en los distintos puntos, podemos caracterizar el proceso de atención, el cual adquiere diferencias sustantivas en función del perfil de usuario y de características o dinámicas propias de cada sucursal.

### **La entrada a la sucursal: consultas iniciales**

Al llegar, el público en su mayoría sabía que debía esperar en la fila al anfitrión que recibe las consultas iniciales y deriva a los distintos sectores de atención. En general ingresaron con buena disposición, algunos cansados de una jornada de trámites. No se observaron mayores situaciones de estrés o apuros, lo que nos puede hablar de bajas expectativas frente a cualquier tipo de trámite: la disposición es a una espera mayor de la que les resulta su atención en la sucursal. Únicamente en Santo Domingo y Puente Alto, donde había más flujo de público, se generaron mayores tiempos de espera, algo que se manifestó en una

leve actitud de desagrado al recibir el número de atención. Sin embargo, no hay reclamos ni expresiones mayores de molestia.

La entrada a la sucursal es, por lo tanto, bastante rutinaria, sin mayores demostraciones de agrado o desagrado. Dentro de las actitudes positivas al entrar pudimos encontrar sorpresa por usuarios que visitaban por primera vez la sucursal —especialmente las de Providencia y Valparaíso, donde el flujo de público es muy bajo— y darse cuenta de la amplitud de las mismas. «Está bueno, está bonito, con aire acondicionado, no se llena nunca», le decía un joven a su amigo; el primero ya había ido a ChileAtiende en otras oportunidades.

Llama igualmente la atención un perfil de usuario que accede con gran tranquilidad y buen ánimo a la sucursal, como parte del «paseo del día»: se trata de adultos mayores pensionados<sup>25</sup>. En los casos de las sucursales de San Carlos o Villa Alemana, se identificó un ambiente más familiar. La gente hacía bromas y tenía buena disposición aunque no consiguiesen solución a sus requerimientos.

Dentro de las actitudes negativas con que los usuarios ingresan, podemos identificar una sensación de **desorientación**, presente especialmente en la sucursal de Santo Domingo. Algunos usuarios no saben dónde dirigirse. Muchos se acercan a la OIRS si esta se encuentra vacía y está ubicada en una posición visible directamente desde el acceso. Es lo que sucede en las sucursales de Estación Central, Concepción, Puente Alto, Villa Alemana y San Carlos. Sin embargo, en estas últimas, el ejecutivo del módulo de autoatención abordaba a los usuarios casi al acceso, por lo que no se podría calificar que en dichas oficinas se produjese tal sensación de desorientación.

Cuando no se encuentra la OIRS disponible o fácilmente accesible, los usuarios daban vueltas, preguntaban al guardia de seguridad —en caso de que estuviese presente— y evitaban posicionarse en filas extensas. Es lo que ocurrió principalmente en las sucursales de Santo Domingo y Puente Alto, las que tuvieron mayor afluencia de público durante las jornadas de observación. **Como se genera fila para la entrega de número, varios usuarios querían saber si les correspondía esperar.** Fue el caso, por ejemplo, de una mujer de 65 años que necesitaba comprar un bono Fonasa, o el de un hombre de 69 años, en busca de un bono por exonerados políticos.

---

<sup>25</sup> Ver apartado de perfiles, página 574.

Las consultas realizadas durante las ocho jornadas de observación se pueden dividir en los siguientes tipos:

a) Consultas generales: algunos usuarios, mayoritariamente adultos mayores o migrantes, desconocían el tipo de operación que iban a realizar y preguntaban de manera general o explicaban su necesidad al anfitrión, quien con su experiencia era capaz de discernir el requerimiento. Algunas consultas de este tipo observadas en las ocho sucursales son:

- «Trámite INP» (hombre, 70 años, Valparaíso). La anfitriona trataba de entender el requerimiento, ya que se le consultaba si necesitaba un certificado por temas de su jubilación. El usuario precisaba que requería un certificado del INP y fue derivado a la OIRS. Ejecutiva le aclaró que no necesitaba otro documento. El hombre aprovechó de consultar sobre la Pensión Básica Solidaria. Le recomendaron no postular hasta que deje de trabajar.
- «Subsidio del Gobierno» (hombre, adulto mayor, Estación Central). Ejecutivo le preguntó sobre el tipo de subsidio. Se trataba del Bono Bodas de Oro. Al informarle la necesidad de tener el carnet y firma de su señora, se retiró enojado.
- «Opción de finiquito» (hombre, 57 años, Concepción).
- «Trámite de pensión» (hombre, 70 años, Santo Domingo).
- En algunos casos, los usuarios no sabían cómo consultar y solo mostraban sus documentos. Fue el caso de una señora en Villa Alemana, que ingresó con la cartola del banco y el RUT, sin explicar el requerimiento. La ejecutiva le indicó que necesitaba una boleta de CAPREDENA.
- «Papeleo por defunción de mi madre» (mujer, 57 años, Providencia).
- «Beneficios para el adulto mayor. Tarjeta de descuento para el supermercado» (hombre, 65 años, San Carlos).

b) Consultas específicas: se trata de preguntas que no requieren mayor información por parte del anfitrión. Normalmente es público que ha ido a la sucursal previamente por la

misma operación y que está acostumbrado a acudir a las oficinas para trámites del INP, o personas que han obtenido información de otro canal de ChileAtiende o de otra institución que los derivó. Dentro de las observaciones realizadas, destacan este tipo de consultas específicas:

- «Postulación a subsidio de vivienda» (mujer, 33 años, Valparaíso).
- «Cobro de pensión de viudez» (mujer, 65 años, Valparaíso).
- «Asignación familiar del prenatal» (mujer, 32 años, Valparaíso).
- «Cargas familiares». El anfitrión le consultó antes de generar la derivación, si traía los documentos necesarios, especialmente el contrato (mujer, 32 años, San Carlos).
- «Actualización de libreta manual de cotizaciones del sistema antiguo» (mujer, 58 años, Estación Central).
- «Solicitud de impresos, planilla Fonasa para afiliación y renovación de poder» (adultos mayores, Puente Alto).
- «Cobro de Bono Bodas de Oro» (adulto mayor, Providencia).
- «Retiro de pase escolar» (hombre, 21 años, Estación Central).
- «Inscripción Fonasa» (mujer, 30 años, Santo Domingo).
- «Certificado de previsión para la permanencia definitiva» (mujer, 33 años, Santo Domingo).

En algunas de las consultas iniciales, los anfitriones realizaron preguntas para confirmar que los usuarios poseían los documentos o requisitos necesarios para el trámite y así evitar esperas innecesarias.

En caso de que los usuarios no cumplan con los requisitos necesarios, los anfitriones proceden de dos maneras diferenciadas: En Concepción y Estación Central **habían estandarizado los trámites comunes y entregaban una fotocopia con los requisitos necesarios**. En Concepción tienen dos tipos de impresos: pase escolar y cotizaciones para independientes. En Estación Central, el anfitrión entrega tres tipos de impresos informativos: reposición pase escolar, autorización de carga y solicitud de Ficha de

Protección Social. En el resto de las sucursales indican verbalmente la información o la escriben en un papel.

- c) Consulta por llamados para que se acerquen a la sucursal: se trata de usuarios que llegan a completar un trámite solo posible de realizar en la sucursal o porque recibieron una invitación a visitar la misma y no entienden completamente qué es lo que se les propone en el informativo. Fue, por ejemplo, el caso de una pensionada (adulto mayor) en Estación Central, quien le explicaba al anfitrión que en su colilla de pago aparecía que tenía que acercarse a la sucursal. Tras varias preguntas, el ejecutivo entendió que se trataba de la información entregada a los pensionados para que puedan recibir la pensión por depósito directo a la Cuenta RUT, para lo cual deben acercarse a la sucursal. La mujer no tenía dicha tarjeta, por lo que se retiró.
  
- d) Reclamos: se trata de usuarios que van a informarse o reclamar generalmente por disminución o cancelación de algún bono o pensión. En Concepción, por ejemplo, llegó una señora mayor de 65 años a reclamar por una disminución de su pensión, con la colilla de pago en mano. El ejecutivo le consultó si quedó viuda y le explicó que le fue quitado el aporte en caso de fallecimiento del cónyuge. En Puente Alto se dio un caso similar con un bono escolar que no fue entregado en la caja a una señora de 52 años, la cual fue derivada a la OIRS.
  
- e) Atención directa con ejecutivo conocido: en algunas sucursales, los usuarios llegan directamente al anfitrión para solicitarle la atención en la plataforma, independientemente de que su trámite sea realizable por la OIRS. **La plataforma, con un mesón y espacio para estar sentado durante la atención, genera una sensación de mayor seriedad en los usuarios, especialmente en los adultos mayores.** Se observa este tipo de requerimiento en Estación Central y Providencia. En el último caso, la petición fue más específica, ya que la usuaria solicitó atenderse con un ejecutivo con nombre y apellido. «Así ni siquiera tengo que explicar lo que necesito porque ya conoce mi caso» (mujer, 57 años, Providencia).

- f) Consultas externas: hay muchos usuarios que llegan solicitando **operaciones o informaciones que no se realizan o entregan en ChileAtiende**. Algunos ejemplos son: certificado de antecedentes, inscripción de un grupo musical (hombre, 50 años, Estación Central), cobertura de salud en Chile (hombre, migrante colombiano, Puente Alto) y seguro de cesantía (mujer, 35 años, Villa Alemana).
- g) Información de otras instituciones públicas, direcciones o teléfonos: esta consulta es observada principalmente en sucursales regionales (mujer, 30 años, San Carlos, pregunta por oficina de Compín). Este tipo de usuarios aprovecha que está realizando múltiples trámites en el centro y se informan *in situ* de dónde deben dirigirse, sin que hayan buscado por otros canales información previa.

### **Derivaciones y sistema de turnos**

Quienes pueden ser atendidos en la sucursal porque corresponde su consulta o poseen los requisitos para la operación que requieren, son derivados. El cliente muestra el RUT y el anfitrión se encarga de entregar el número de atención.

En este sistema de turnos, existe también una importante diferencia entre las cuatro sucursales de la categoría A analizadas. Mientras las capitales regionales (Concepción y Valparaíso) mantenían un único sistema de turnos para todos los módulos y atenciones existentes —al igual que en el resto de las sucursales analizadas de las categorías B y C—, en **Estación Central y Puente Alto utilizaban un sistema de turnos extra que era manual y no requería el ingreso del RUT del usuario**. En Estación Central este se destina para las atenciones de urgencia, preferencial y/o rápida, donde el trámite de pase escolar, su solicitud o retiro, figuraba como el más demandado durante la observación. También utilizan esta numeración para los planes de contingencia (llamados «de Serviu»). En Puente Alto, todas las impresiones de certificados son derivadas al ejecutivo externo encargado del módulo Facilit@. Como este posee problemas de funcionamiento, atiende en un módulo de la plataforma, realizando de manera rápida la impresión de certificados, sin tiempos de espera asociados.

En general se mantiene la misma lógica de derivación, destacando la flexibilidad existente para cambiar la modalidad predeterminada en caso de existir aglomeración o tiempos de espera en una sección. La principal diferencia hallada en las ocho sucursales analizadas tiene que ver con la existencia de un ejecutivo específico para la autoatención, ya que de eso depende que se derive la emisión de certificados a la OIRS o a este administrativo. Así es como:

- En Valparaíso, Estación Central, Santo Domingo y Providencia no tenían este ejecutivo externo para el módulo Facilit@. Todos los certificados eran derivados a la OIRS.
- En Puente Alto, Concepción, San Carlos y Villa Alemana el ejecutivo de autoatención concentraba la mayoría de las atenciones referentes a los certificados.
- En Estación Central y Puente Alto la espera de cuatro personas en la plataforma llevó a la flexibilidad de la derivación por parte del anfitrión, al traspasar a la OIRS trámites que originalmente se hacen en la plataforma. Además, en estas sucursales el anfitrión advertía acerca de largos tiempos de espera durante el horario de colación, lo que era valorado por algunos usuarios, ya que les permitía decidir si proseguir o no con la atención; mientras que los más apurados se retiraban indignados.
- En Estación Central fue destacable la atención preferencial a una usuaria que requería sumar una asignación familiar y andaba con un recién nacido. Como los tiempos de espera en ese horario eran prolongados, la atendieron en la OIRS y el anfitrión la fue a buscar personalmente a la sala de espera de la plataforma.

#### *Autoatención para la derivación y sistema de turnos*

En lo que respecta a San Carlos y Villa Alemana —donde no hay un anfitrión con esa única función—, los usuarios sacaban número de manera autónoma cuando el ejecutivo de

Facilit@ estaba ocupado o ausente. Quienes realizaban directamente esta operación no superaban los cincuenta años.

El problema de la autoatención en el módulo de entrega de números se producía cuando el usuario seleccionaba la sección donde atenderse. En el caso de San Carlos, solo aparecían las opciones «Plataforma» y «Salir», y los usuarios no reconocían lo que debían seleccionar. **No está asociado el concepto «plataforma» con la atención de un ejecutivo.**

En Villa Alemana, la interfaz del módulo de turnos posee tres opciones: «Plataforma», «OIRS» y «Salir». La mayoría de los usuarios que utilizó de manera autónoma este módulo apretó por defecto la atención en la OIRS, generándose sobredemanda de la sección mientras los empleados de la plataforma estaban desocupados. Esto generó cierta confusión, por lo que los ejecutivos se acercaban personalmente o llamaban a los usuarios en espera sin el visor de números.

### *La espera*

La mayoría de los usuarios, en las ocho sucursales analizadas esperó sentado su turno, sin realizar una actividad durante la misma. Gran parte llegó acompañado; luego, durante la espera, se dio el tiempo para la conversación o se mantuvieron pacientes mirando al frente. En Puente Alto y Santo Domingo, donde la espera era más prolongada, se observó a algunos usuarios jugando con su celular o leyendo. Debe destacarse que, en **ninguna sucursal, los televisores de las salas de espera jugaron un rol preponderante para los usuarios**. No se observó gente prestando atención a la televisión y, en muchos casos, esta presentaba una imagen poco nítida.

De igual forma, durante la espera **se observó que ningún usuario mostró interés por la abundante señalética existente sobre ChileAtiende y sus canales de atención, ni tampoco tomó la folletería existente. Nadie se detuvo a mirar o leer su información.**

### *La atención de los ejecutivos*

La atención por parte de los ejecutivos en las distintas sucursales obedece a similares características: **cercanía, personalización, flexibilidad y buena disposición hacia los requerimientos de los usuarios.**

La cercanía y personalización de la atención se da con la atención por el nombre del usuario, lo que concluye —según múltiples atenciones observadas— en una personalización en sentido contrario desde el usuario al funcionario que lo atiende.

«Listo, don Sergio. Se pasó. Me voy *feliz como una lombriz*» (mujer, 32 años, Valparaíso).

La personalización y cercanía de la atención parte en el acceso mismo de la sucursal en aquellos casos **donde los ejecutivos reciben a usuarios en la puerta.** De las ocho sucursales, tres cumplían esta característica, en la medida en que el flujo de público lo permitía (Concepción, San Carlos y Villa Alemana). En San Carlos y Villa Alemana, las pequeñas dimensiones de las sucursales y la dotación de un ejecutivo del módulo de autoatención que también trabaja como anfitrión, permiten esta movilidad y recepción a los usuarios, siendo San Carlos la sucursal que realiza esta interacción con casi todo el público. En Concepción, el recibimiento es posible porque, además de los dos anfitriones, existe personal de apoyo extra en esta posición, además de la ejecutiva de Facilit@, que también recibe y ayuda en la derivación.

Por otro lado, cabe destacar que —fuera de los impresos que regalan los anfitriones— **la mayor parte de la información entregada en la sucursal es verbal.** Los ejecutivos en algunos casos imprimen la información, sobre el procedimiento o los documentos necesarios para hacer el trámite, pero lo normal es que esta sea verbal o escrita en una hoja y entregada al usuario.

La flexibilidad lograda en la atención —donde casi todos los empleados están preparados ante cualquier trámite— se ve fortalecida por la buena disposición de los funcionarios, quienes **trabajan como equipo asesorándose mutuamente en los distintos temas.**

Como importante barrera al modelo destacado anteriormente, cabe señalar que **no existe un protocolo de derivación a los otros canales de atención, ya sea digital o *contact center***. Los casos observados donde **ejecutivos promueven la complementariedad y el uso de otros canales**, son:

- Caso de derivación al *call center*

Una mujer de 65 años fue atendida en la plataforma de la sucursal de Santo Domingo. No conocía la oficina. La ejecutiva le recomendó llamar al 101, ya que su postulación a la pensión básica solidaria se encontraba aún en trámite. Asimismo, la anfitriona de Puente Alto —ante el alto flujo de la sucursal y poco ejecutivos atendiendo durante el horario de colación— recomendó a los usuarios el *call center* para recibir informaciones.

- Caso derivación al canal digital

**Solo se observó un caso de derivación a este canal** para la postulación del Bono Mujer Trabajadora en Villa Alemana. El ejecutivo de la OIRS de esta sucursal derivó el trámite a la web del Sence. Le recomendó que para algunos trámites usara la web de ChileAtiende: certificado de estudiante, alumno regular o prioritario, o informaciones sobre beneficios.

### **El módulo de autoatención Facilit@**

De las 204 sucursales existentes, 89 tienen módulos Facilit@ y 39 cuentan con ejecutivos de autoatención, según informa la persona encargada del canal presencial.

#### *Ubicación del módulo Facilit@*

En función del objetivo principal de este estudio, se debe destacar la **heterogénea ubicación del módulo Facilit@, lo que determina en muchos casos su accesibilidad y uso por parte del público**.

Analizando las sucursales estudiadas:

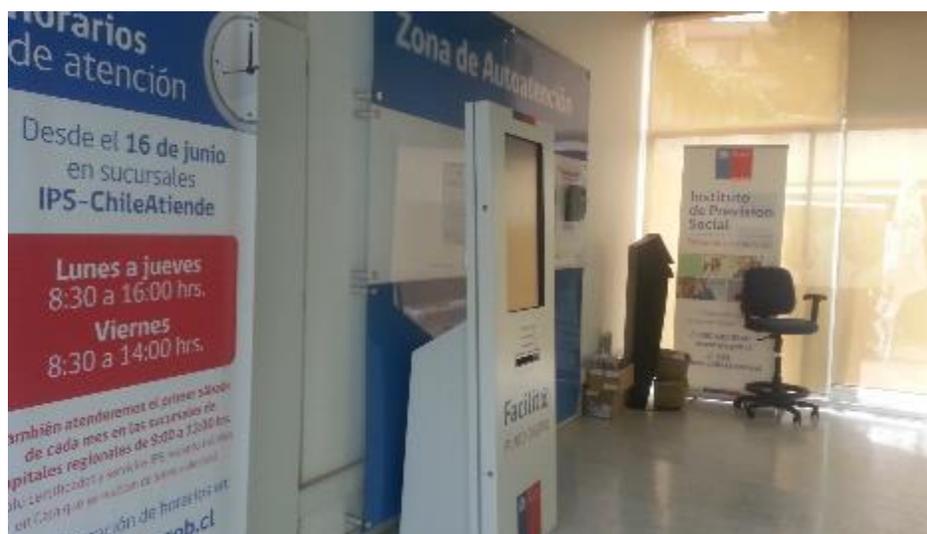
### **Sucursales del tipo A**

En ninguna de estas cuatro sucursales, el módulo Facilit@ es reconocible a simple vista al acceder a la sucursal.

- En Concepción, si bien es la sucursal donde estos módulos son más utilizados, se encuentran de espaldas al acceso. La ejecutiva móvil en el sector de la entrada ayudó en las consultas iniciales de los clientes y cumplía también la labor de redireccionar a este sector.
- En Valparaíso los módulos están en un sector poco visible, de espaldas al acceso y a los asientos de espera. Solo una usuaria percibió su existencia y se acercó a curiosear, sin concretar ninguna información o trámite.
- En Estación Central, si bien no es del todo visible desde el acceso, al encontrarse en el pasillo que une los dos sectores de la sucursal, y que es de paso obligado para los usuarios de la caja y la plataforma, llamó la atención de varias personas presentes.
- En Puente Alto se encuentra bastante escondido, en un lugar de paso solo para los usuarios de finanzas. No es fácil llegar de forma directa, y solo se accede por derivación de la anfitriona.

### **Sucursales del tipo B**

A diferencia del carácter menos accesible de los Módulos en las sucursales analizadas de la categoría A, **en estas dos sucursales del tipo B los módulos Facilit@ se reconocen al acceder a la sucursal, ya que ambos se ubican antes de la plataforma**, en el lado derecho al traspasar la mampara. En Providencia resulta más visible y accesible, puesto que se encuentra en el pasillo de acceso, antes del anfitrión y del dispensador de números de atención.



Sucursal de Providencia

Además, la «Zona de autoatención» se encuentra destacada con señalética y una mampara, como se puede ver en la fotografía.

Por el contrario, en Santo Domingo, el módulo Facilit@ está detrás del guardia de seguridad, del anfitrión y de la folletería, y sin una mampara o señalización.



Sucursal de Santo Domingo

### **Sucursales del tipo C**

En ambas sucursales el módulo se encuentra próximo a la puerta de entrada, con buena visibilidad y acceso nada más entrar. En Villa Alemana este se presenta de forma destacada con la mampara naranja y un indicativo de «Zona de autoatención» (como en el descrito en la sucursal de Providencia, categoría B).



Módulo Facilit@ en Villa Alemana

### *Usos del módulo Facilit@*

Facilit@ tiene usos muy diferenciados en las ocho sucursales analizadas. **En ninguna el módulo es utilizado íntegramente de manera autónoma por el usuario.** Su utilización está determinada por la presencia del ejecutivo o la ayuda por parte del anfitrión. De las sucursales analizadas, cuatro poseen ejecutivos destinados a brindar este servicio: Concepción (categoría A), Puente Alto (categoría A), San Carlos (categoría C) y Villa Alemana (categoría C).

En San Carlos, el módulo se encontraba sin sistema, por lo que no pudo ser utilizado, aunque algunos curiosos intentaron activarlo. Por otro lado, durante la jornada de observación, el módulo de autoatención de Valparaíso no fue utilizado ya que el anfitrión derivaba la atención de certificados a la OIRS. En esta sucursal, solo una mujer joven se acercó a mirar, pero estuvo en el módulo menos de dos minutos.

La autoatención no fue fomentada directamente en lo presencial, ya que todas las atenciones pasaban en primer lugar por el anfitrión.

«Si vienes a sacar un certificado de Fonasa, el ejecutivo le indicará que acuda al módulo de autoatención. El rol que cumple esta persona es fundamental porque colabora con el uso y tiene la capacidad de derivar, porque quizás es una falencia,

pero no tenemos ningún letrero o señalética que diga “tramites de autoatención” para sin necesidad de un ejecutivo poder obtener un certificados» (directivo canal presencial).

El uso del módulo, de manera acompañada o dirigida por el ejecutivo, posee algunas particularidades en cada sucursal. Estas son:

- Concepción: hay una ejecutiva del módulo Facilit@, contratada como funcionaria externa. Tiene conectado *mouse* y teclado.



Módulo Facilit@ en Concepción

«Yo creo que debería existir la opción de usar *mouse* y teclado. Si bien hay personas que se manejan bastante con los computadores y el sistema *touch*, pero no los grupos a los que nosotros estamos destinados, que son adultos mayores, y que hasta el teclado les complica. Para ser sincera, también a mí al principio me costó, y ya me acostumbré» (ejecutiva de autoatención).

Facilit@ no emite certificados de afiliación a Fonasa. Atiende a todo tipo de usuarios. Mujeres de aproximadamente 40 años llegaron al módulo por derivación directa desde Fonasa. Se produjo una fila de dos o tres usuarios. El tiempo promedio de espera fue de cinco minutos.

- Estación Central: dos módulos. Uno sin uso durante la observación.



Módulo Facilit@ en Estación Central

Solo fue utilizado una vez durante la observación. El motivo fue la emisión de un certificado de estudios por parte de una pareja joven. El anfitrión les puso en la pantalla la interfaz del Mineduc, con el objetivo de ingresar sus datos. Se les hizo difícil escribir el correo electrónico, ya que era largo y con guiones bajos. Llegaron a la página con los certificados, aunque no reconocían cuál seleccionar. Tras leer las indicaciones, encontraron el certificado de notas, sin saber cómo imprimir. Pidieron ayuda e imprimieron. Al retirarse se cercioraron de que la sesión estuviese cerrada. Facilit@ quedó con la interfaz de Google, no con la oficial de inicio. Al comienzo, el usuario dudaba del carácter oficial de los certificados. Le explicaron que iban con códigos de barra y que tenían la misma validez que los documentos emitidos en la institución. Según el anfitrión de esta comuna, los módulos no son fácilmente utilizados de manera autónoma, por lo que deriva a este sistema a personas con conocimiento y manejo de tecnología, preguntando esta información con anterioridad. Solamente en horario de poco flujo se atiende a los usuarios en Facilit@. Según el ejecutivo, este módulo se utiliza más de veinte veces al día.

- En Puente Alto, el ejecutivo explica que la atención por el módulo resulta, en su mayoría, por derivación de la anfitriona.

Una minoría llegó directamente, y se trataba de quienes ya lo habían usado. Durante la observación se constató que el módulo se encontraba en mal estado desde hacía dos semanas. Este tenía un desfase de pantalla de cuatro centímetros, por lo que se perdía parte

de la misma. La única usuaria que manipuló el módulo fue una persona en silla de ruedas en el tiempo en que el ejecutivo de Facilit@ estaba fuera de turno. No podía acceder fácilmente al teclado, por lo que, tras pedir ayuda, se acercó personal de aseo.

- Providencia: durante la jornada de observación solo una usuaria utilizó de manera autónoma el módulo para imprimir un certificado de nacimiento. Según el anfitrión, ya había visitado la sucursal anteriormente, por eso le resultó relativamente rápido y sencillo el procedimiento.

El resto de los usuarios que se acercaron eran abordados por el anfitrión, el que los derivaba a un módulo de atención. Por ejemplo, el caso de una usuaria que quería imprimir su certificado de imposiciones. El anfitrión le entregó un número en la OIRS y resolvió el trámite en menos de cinco minutos, pero atendida por un ejecutivo.

- Santo Domingo: el módulo fue utilizado por más de diez usuarios, la mayoría asesorados por la anfitriona al comienzo del proceso de emisión de documentos a fin de imprimir certificados de estudios y de nacimiento, así como cotizaciones de AFP.

**Se puede observar cómo los usuarios acompañados se ayudan entre sí para el uso de este módulo, el que supone complicaciones o presenta barreras en todos los públicos, las que finalmente termina resolviendo la anfitriona.** Con estas dificultades, la atención supera en algunas ocasiones los diez minutos en el módulo Facilit@. Los problemas que se observaron durante la visita a la sucursal de Santo Domingo fueron:

- No encontraron el teclado.
- No alcanzaron a realizar el trámite con el tiempo de la interfaz y debieron repetir la operación.
- Para imprimir dos copias o dos certificados distintos fue necesario ingresar todos los datos nuevamente y volver a la interfaz de inicio.
- Letras muy pequeñas.

- Público sin correo electrónico. En estos casos, la anfitriona entregó su correo institucional para que pudiesen seguir el procedimiento y así se mantuviese el respaldo de los trámites.

**Las sucursales de Santo Domingo y de Concepción fueron las únicas en donde se generó una fila para la atención en el módulo. En ambas los usuarios llegaron, en su mayoría, por derivación del anfitrión.** En Concepción los usuarios eran abordados directamente por la ejecutiva de Facilit@, que se encontraba móvil y en la entrada cuando no estaba atendiendo.

- San Carlos: durante la jornada de observación estaban sin sistema.

Sin embargo, la ejecutiva de autoatención indicó que la mayoría del público que iba a la sucursal se asustaba con el módulo. Los usuarios frecuentes ya conocían la máquina y llegaban directo, especialmente a obtener bonos DIPRECA. La ejecutiva señalaba que los beneficiarios eran «cómodos» y buscaban que los administrativos realizaran de forma completa la operación. Eso sí, en cuanto a los trámites del Registro Civil, se realizaban impresiones con mayor grado de autonomía.

- Villa Alemana: uso de Facilit@ desde que llegó el ejecutivo del módulo de autoatención. Los dos casos observados de atención fueron:
  - Mujer, 19 años. Necesitaba un certificado de nacimiento. Antes ya había realizado el trámite. Tuvo problemas con la impresora (estaba apagada) por lo que el jefe de sucursal salió de su oficina y le ayudó a resolverlo. Hasta ese momento no llegaba el ejecutivo del módulo. La atención duró diez minutos.
  - Hombre, 56 años. Fue asistido por el ejecutivo de autoatención desde el comienzo, quien lo dirigió hacia Facilit@. Necesitaba nueve certificados de nacimiento de su familia para realizar la FPS para el subsidio de vivienda. Obtuvo el primer certificado en 6 minutos. En 22 minutos emitió los nueve certificados.

**Ante la petición de múltiples certificados, el ejecutivo de autoatención realizaba «atajos» que volvían más eficiente la atención.** Al momento de ingresar el nombre, solo escribía las tres primeras letras y obtenía los certificados, ya que previamente insertaba el RUT. De la misma forma que se observó en Santo Domingo y Concepción, el ejecutivo ocupaba su correo institucional en el formulario, ya que muchos usuarios no contaban con uno propio. En operaciones múltiples de un mismo usuario no se podía utilizar la herramienta de copiado, lo que ralentizaba el proceso.

Otros problemas asociados al módulo, según ejecutivos Facilit@:

- La pantalla *touch* ralentizaba el proceso.
- Perspectiva de la pantalla para escribir y mirar al mismo tiempo.
- Direccionamiento indirecto y muchos submenús, por ejemplo, con el certificado de AFP (ejecutivo Facilit@ Puente Alto).
- Impresora se apagaba cada veinte minutos (anfitrión Providencia)

Desde la observación, durante la interacción de los usuarios, las mayores complicaciones con el módulo fueron:

- Formularios demasiado pequeños.
- Dificultades para imprimir.
- Módulo no volvía a la interfaz de inicio (Villa Alemana).
- Usuarios no poseían correo electrónico.
- Herramienta de copiado no funcionaba.

### *La percepción del ejecutivo de autoatención*

Según los ejecutivos de autoatención (en entrevista formal o en conversaciones durante la observación), es necesario diferenciar a los usuarios en la asistencia que requieren. A los jóvenes les permiten autoatenderse y los adultos necesitan más ayuda.

«Hay jóvenes que pueden sacar un certificado de nacimiento porque manejan los computadores, entonces solo necesitan tener donde imprimir, y eso disminuye la congestión, que no estén haciendo fila quince minutos para esperar un documento.

Ayudo a los adultos o a las personas que no son tan ágiles con el tema informático o de información general» (ejecutiva de autoatención).

En las jornadas de observación en sucursales no se dieron muchos casos de asistencia parcial en ese sentido, sino una realización del trámite completo por parte del ejecutivo. La excepción fue Santo Domingo, donde la anfitriona atendía este cargo al mismo tiempo que encauzaba a los usuarios en el uso del módulo.

Un elemento a considerar para el mejoramiento de dichos módulos tiene que ver con las condiciones laborales de los ejecutivos de autoatención. Su posición es, según una entrevistada, «incómoda y exigente», de forma que dificulta un desempeño correcto.

«La posición del ejecutivo es horrible. Creo que si quieren tener un ejecutivo de punto fijo, este debería tener un pequeño escritorio o un mesón que sea más cómodo, porque claramente es imposible pasar tantas horas parado. Nosotros terminaríamos enfermos, con dolor de pies, de la columna. Es imposible» (ejecutiva de autoatención).

Por otro lado, desde el formato y contenidos de la interfaz del módulo, los ejecutivos recomiendan accesos directos de los trámites frecuentes.

«Creo que se podrían ingresar *links* que sean los que realmente se utilizan en cada sucursal. Nuestro fuerte son las cartolas de cotizaciones. Y la gente viene específicamente a sacar certificados, que es lo que les interesa. Y no tenemos acceso realmente a eso. Yo entro por la página interna, pero no tienen los *links* Facilit@» (ejecutiva de autoatención).

### *Valoración y percepción de los usuarios del módulo Facilit@*

Los usuarios se sorprenden al utilizar estos módulos. Es muy gratificante para ellos cuando logran imprimir un certificado de estudios o de cotizaciones de AFP —aunque sea con ayuda—. La mayoría de los trámites realizados tiene que ver con estos dos tipos de necesidades.

El módulo es valorado enormemente por la atención inmediata, sin filas, además de lograr lo mismo que en otras instituciones, pero de forma gratuita, como es el caso de los

certificados del Registro Civil. Además, según relata un ejecutivo de autoatención, son llamativos estéticamente.

«Ellos me dicen, acerca de la pantalla: “qué bonito que esté todo en orden”. Les llama la atención lo moderno, y también agradecen bastante que haya alguien que esté ahí ayudando en forma rápida y que les agilice algo puntual, porque ellos vienen a algo puntual nomás» (ejecutiva de autoatención).

Sin embargo, los usuarios encuentran —desde la observación de los ejecutivos— que es demasiada la información y prefieren consultarles en vez de leer lo que sale en pantalla.

«No quieren perder tiempo en otras cosas, por eso yo creo que la gente en vez de dedicarse a leer —porque al pinchar hay mucha información—, dicen: “señorita, ¿hay esto o no?”» (ejecutiva de autoatención).

## **Hotline**

Se refiere a una línea telefónica instalada en sucursales presenciales, desde donde se puede contactar el *call center* de ChileAtiende.

De las oficinas observadas, está presente únicamente en la sucursal de Estación Central. Fue utilizada por tres usuarios durante la observación: un joven, una mujer migrante y una mujer usuaria frecuente de la sucursal (para la actualización manual de su libreta y el pago de cotizaciones). Esta última usó el *call center* de la sucursal para informarse por un subsidio; al ser derivada por la ejecutiva de la plataforma que no pudo resolver óptimamente su solicitud, la mujer consideró la atención muy engorrosa.

Varias personas llegaron a la sucursal a confirmar si eran beneficiarios de algún bono (principalmente Bono al Trabajo de la Mujer, Subsidio Empleo Joven, Bono Marzo y Aporte Familiar Permanente), ya que habían sido rechazados en primera instancia. El ejecutivo confirmó que arreglaron esta situación y los derivó al *hotline*.

## **Multitrámite**

Al finalizar el trámite que motiva la visita, varios usuarios aprovecharon de consultar sobre otros servicios.

- Pensionada con su hija, Estación Central. Tras terminar el trámite del depósito de pensión en Cuenta RUT, se informó sobre el bono por hijo. La adolescente conocía este beneficio gracias a la web de ChileAtiende.
- Trabajadora independiente, 58 años, Estación Central. Fue a la sucursal a actualizar su libreta y preguntó por la postulación a un subsidio. La derivaron a la plataforma. Ahí no le entregaron una respuesta certera y le recomendaron llamar por el *hotline*, donde le informarían de los plazos de postulación.
- En Puente Alto, el ejecutivo de Facilit@ que atendía por el mesón para la emisión de certificados, conocía los papeles necesarios para buscar trabajo o comenzar una relación laboral. De esta manera, sin que los usuarios se lo pidieran, les ofrecía los demás certificados. Fue el caso de tres jóvenes, que en menos de dos minutos obtuvieron tres documentos y se fueron satisfechos con el servicio. Lo mismo ocurrió con una mujer de 22 años, que pretendía sacar solo un certificado y finalmente obtuvo cuatro (dos de afiliación a Fonasa y dos de afiliación a la AFP, ya que también consiguió los de su marido).

### **Retirada de la sucursal**

La gran mayoría de los usuarios se retiró de forma rutinaria de las oficinas, mostrándose en algunos casos la familiaridad y agradecimiento con los ejecutivos, de quienes se despedían amablemente. Esto es observado con mayor preponderancia en las sucursales pequeñas, como en Villa Alemana y San Carlos, o en Providencia, que si bien posee una mayor dimensión, genera una relación cercana con el anfitrión.

Podemos señalar algunos casos explícitos de satisfacción e insatisfacción en los usuarios:

- a) Los usuarios satisfechos se sienten apoyados, especialmente los adultos mayores:

«Me facilita mucho las cosas» (adulto mayor, Santo Domingo).

«Al principio la funcionaria no quería, pero ya me voy con mi cheque»  
(hombre, 69 años, pensión exonerado, Santo Domingo).

b) Insatisfacción debido a la no resolución del trámite y derivación a otra institución

El caso, por ejemplo, de un hombre de 81 años —de Providencia— que pedía el Bono de Oro. La ejecutiva le explicó que por cincuenta puntos su Ficha de Protección Social superaba lo requerido para el cobro. Los usuarios (adulto mayor y su hija) consideraron que recibieron una atención impersonal:

«De acá mismo deberían haber llamado. Le pregunto a otro ejecutivo con más experiencia, quien dijo que se podía reevaluar, ya que la FPS es de 2010. Sin embargo, me dijeron que debía hacerlo directamente en la municipalidad» (hija de adulto mayor, Providencia).

### **iii. Perfiles de usuarios**

Los perfiles definidos responden a una categorización ideal para acercarse al usuario y poder diferenciar el universo heterogéneo al que se enfrenta ChileAtiende, con sus desafíos de mayor digitalización.

Los perfiles se establecieron, de esta forma, en función de su vínculo con las TIC, cruzado con las características sociodemográficas que determinan el tipo de vínculo que los usuarios tienen con los servicios del Estado, y con ChileAtiende en particular.

Este perfilamiento se configuró como consecuencia del análisis de todas las fuentes de información cualitativa, existiendo perfiles con representación en las tres fuentes de información cualitativa (entrevistas en profundidad, grupos de discusión y observaciones) mientras que otros provienen solo de una de ellas. Se trata de un perfilamiento exploratorio, que no busca un peso cuantitativo, sino cualitativo, al tratar de detectar la diversidad existente, independientemente de su mayor o menor protagonismo cuantitativo.

Si bien el perfilamiento cualitativo y el que resulta de la aplicación de la encuesta se realizaron de manera paralela, se llegó a perfiles similares que durante el transcurso de este informe se van contrarrestando para entender a qué perfil cuantitativo se refiere cada tipo ideal definido desde la dimensión cualitativa.

De antemano, es posible destacar que el perfilamiento cualitativo, en busca de lograr la representación de la diversidad existente, identifica los mismos perfiles que el análisis cuantitativo en lo que se refiere al vínculo de los usuarios con las TIC. Sin embargo, el análisis del primero agrega mayor diversidad en la variable sociodemográfica a cada uno de los tres tipos definidos cuantitativamente («Tecnológicos», «En Tránsito» y «Rezagados»), que imponen ciertas diferencias dentro de una predisposición y actitudes similares hacia las TIC.

Debe señalarse que la relación con los beneficios del Estado —y con ChileAtiende en particular— es mayoritariamente individual. Por esto el discurso de los dirigentes vecinales se utilizó para profundizar algunas características del perfil de vecinos que aglutinan estas organizaciones, y para conocer el rol mediador de las organizaciones sociales activas en la resolución de los problemas vecinales.

Por último, cabe indicar que los perfiles más importantes comienzan con el relato de un caso; este busca generar una inmersión en el contexto, a través de particularidades que no necesariamente se extienden a todo el perfil, pero que se exponen a modo de ejemplo, y también para facilitar la lectura.

### **Perfil «jóvenes y adultos conectados»**

**Karen: «Me gusta saber qué hay más allá de lo que tengo en mi metro cuadrado»**

Karen tiene 29 años y hace pocos meses vive con Luis, su marido, en El Bosque, en un departamento propio adquirido por el esposo hace menos de un año, con el Subsidio Leasing Habitacional. Luis es contador y trabaja en una oficina de lunes a viernes, y un sábado al mes.

La entrevistada tiene un hijo de diez años con una pareja anterior, que vive con los padres de esta en Renca durante la semana.

Karen es analista químico, y trabaja en una empresa en San Bernardo que fabrica detergente en polvo. Estudió Análisis Químico en un liceo industrial. Además, se preparó durante un año para ser laboratorista dental en un instituto.

Su vida es intensa, con mucho movimiento hacia distintos lados de la ciudad.

Desde El Bosque se dirige a San Bernardo. Llega a su trabajo en «el Rulo», una micro que la acerca; desde Renca combina metro y micro para la fábrica. Su jornada laboral es extensa.

«Me levanto a las 6 de la mañana o antes. Me ducho, me visto y un cuarto para las 7 salgo a tomar la micro. Entro a las 8, y si tomo más tarde la micro llego a las 8:15 u 8:30. Estoy hasta las 5:30, pero generalmente me quedo hasta 6:30 o 7 de la tarde. A las 7 me dejan en Ciudad del Niño porque voy hacia Renca, a la casa de mis papás. Los visito y compro las cosas que necesita mi hijo para estudiar. Ahora terminaron, pero cuando mi hijo estaba en clases significaba estudiar para la prueba, que se duchara, comer y acostarlo» (Karen, usuaria de redes sociales ChileAtiende, 29 años).

Trabaja un sábado cada quince días y se queda con su hijo un fin de semana de por medio, donde aprovecha de realizar actividades familiares: visitas a parientes, salidas al cine, etcétera. Los fines de semana que se queda sin su hijo, realiza pasatiempos como cursos y encuentros con amigos. Una tarde en la semana asiste a un taller de baile.

Karen indica que «lo que más me gusta hacer es cosas distintas; salir. Me carga la monotonía, entonces trato de hacer algo distinto en el poco tiempo que me queda».

Sus planes son estar en pareja y llevar a cabo la realización y materialización de la familia: terminar de pagar la casa y comprarse un auto.

«La intención es tener auto. Yo tengo licencia de conducir; él no. La intención es juntar plata para una casa y a la par tener un auto, porque igual nos queda un poco a trasmano».

Karen reconoce que actualmente no les alcanza mucho para ahorrar, pero no se sienten angustiados económicamente. Gana aproximadamente lo mismo que su esposo, entre \$500.000 y \$550.000 mensuales.

### **Las gestiones por Internet**

Internet es vital para Karen. Es por este medio que paga sus cuentas, consulta información bancaria y hace todo tipo de trámites en general, valorando la rapidez y comodidad que le brinda este medio tecnológico, solo con un *click* se evita las filas que

suponían los trámites.

«Si solicito un crédito sé que no necesito ir al banco a preguntar, puedo hacerlo por Internet. Generalmente todo tipo de trámites los hago así; pago las cuentas, hago transferencias, veo mi sueldo, veo todo. Es más rápido. Para mí es engorroso estar haciendo una fila larga si puedo hacer un *click* y pago».

Los trámites presenciales significan para Karen una pérdida de tiempo y dinero, ya que le descuentan por los permisos en su trabajo.

«Me da *lata* porque pedir permiso en el trabajo es un cacho, porque, de partida, uno pide y te descuentan todo».

De esta forma, aunque el trámite se resuelva con menos urgencia por Internet, si existe esta posibilidad, Karen opta por las gestiones en línea.

«Por Internet me pidieron que enviara la fotocopia del carnet con la firma y no me acuerdo qué más. Y a la semana llegó una niña a mi trabajo con la clave. Era más lento pero me convenía porque no tenía que salir del trabajo. Porque si salía, iba y me daban el permiso *al tiro*, pero me descuentan y preferí que fuera más largo pero tener el mismo beneficio, y además no estaba tan apurada».

Al momento de hacer su trámite, no encuentra mayores barreras, ni problemas en el escaneo o solicitudes para completarlo.

«El escanear y todo eso fue fácil. Lo que me costó es que me entendieran cuando llamé. Me dijeron “no, no se puede”; entonces pregunté si se podía hacer de otra forma y ahí sí me entendieron».

### **Búsqueda de información**

Karen se define como «busquilla» o curiosa. Siempre averigua beneficios y está suscrita a los distintos servicios para que le lleguen las novedades. De esta forma, cuando no se entera o pierde un bono que le corresponde le genera molestia con la institución, ya que sostiene que esta debería informar por medios masivos, como Twitter, por ejemplo.

Este tipo de personas se sitúa dentro del perfil de usuarios «Tecnológicos», definido en base a los resultados de la encuesta<sup>26</sup>.

El estilo de vida del joven conectado no es homogéneo. Puede provenir de distintos segmentos socioeconómicos, al igual que abarcar un amplio espectro etario. Sin embargo, se puede decir que todos (incluidos los adultos menores de sesenta años) poseen acceso a bienes tecnológicos y de consumo. Según los resultados cuantitativos, este perfil tiene un nivel educacional mayor que el resto y se sitúa en cargos más altos. Desde el análisis cualitativo se observa que, a pesar de la heterogeneidad sociodemográfica, los una su actitud frente al mundo de las comunicaciones y de la información: esta es abierta, activa y «aventurada», en el sentido de que no tienen miedo sino que por el contrario, las TIC les atraen, los comunica, divierte e informa.

Son jóvenes y adultos urbanos, trabajadores, dinámicos, que valoran vivir con intensidad y rapidez, siendo fundamental la optimización del tiempo, ya sea para dedicarlo a actividades de tiempo libre o de familia.

«A mí no me molesta. Me gusta de hecho. Me acomoda el hecho de que funcione todo rápido, todo eficiente» (usuario web ChileAtiende, 25 años).

En esta optimización del tiempo, el manejo de las TIC se vuelve una pieza clave, y determina en gran medida el vínculo que tienen con los canales de atención del Estado y sus servicios.

### *Los jóvenes y adultos conectados, y su relación con las redes sociales y TIC*

En concordancia con los resultados cuantitativos, este perfil de usuario conectado posee celulares del tipo teléfono inteligente, principalmente iPhone o Samsung con pantalla *touch*. El celular es el principal dispositivo de comunicación e información. Este es ocupado intensivamente: «Para mí no hay un horario» (usuario web, 38 años).

El celular es utilizado ampliamente para usar redes sociales, con mayor protagonismo de WhatsApp, el cual se utiliza principalmente para la comunicación cotidiana con familia y amigos.

---

<sup>26</sup> Ver apartado de perfiles, página 536.

«Estoy comunicándome con mi mamá y con mi marido. Es con quienes más me comunico» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 24 años).

Según la perspectiva de una entrevistada, el WhatsApp está desplazando al correo electrónico, que pierde vigencia en la comunicación inmediata.

«Generalmente me comunico por correo para averiguar algo. Y últimamente por WhatsApp. La semana pasada compré un uslero y unas estecas que voy a usar para un curso, entonces a la niña de la página le envié un correo y no me respondió nunca. Le mandé un WhatsApp y me respondió *al tiro*. Entonces, por WhatsApp pude averiguar lo que quería» (usuaria de redes sociales de ChileAtiende, 24 años).

Sin embargo se mantiene su uso para los comprobantes de cuentas, servicios o avisos.

Facebook es utilizado intensamente por este perfil, aunque se asocia mayormente al ocio y distracción.

«Facebook, a veces como para distraer un rato la mente, ver qué sucede, algún acontecimiento» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 24 años).

Por el contrario, Twitter es asociado a la información de carácter masivo. Dentro de este perfil, su uso se vincula a los jóvenes o adultos más inquietos y conectados, ya que es la red social más rápida y abierta, con diversidad de información, no solo del círculo social como Facebook, sino del «mundo exterior».

«Porque las noticias que encuentro son en el momento. Facebook es lo que escribe tu amigo. Por lo menos en Twitter yo veo de todos lados» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

«Es que el Twitter es superextraño, es como nada que ver con Facebook, porque Twitter es más rápido, es como información ahora ya. Entonces sigo cuentas que me gustan. No es como Facebook, que la información está siempre presente, el Twitter va cambiando a cada rato» (usuario web ChileAtiende, 25 años).

«En el Twitter tú vas siguiendo CNN o TVN, entonces las noticias te las van dando al instante y tú te vas informando de lo que va pasando durante el día» (Reinaldo, 45 años).

De esta forma, la información inmediata es consultada por Twitter:

«Tiembla, y yo me meto *al tiro* al Twitter. *Al tiro* sé qué pasó, de cuántos grados fue, dónde fue» (usuario web ChileAtiende, 25 años).

Otro segmento, de este tipo de jóvenes conectados, percibe mayor complejidad en el uso de Twitter.

«La verdad es que lo encontraba un poco complicado, como un poco enredado» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 24 años).

Todos los consultados de este perfil relatan el uso de comunicaciones colectivas en las redes sociales, a través de los grupos. Las más comunes son las de amigos del trabajo, del lugar de estudios o para jugar fútbol. Entre los entrevistados apareció un caso de particular interés. Se trata de un grupo de vecinos en Facebook, donde se informan de los asuntos de la villa, venden o consultan datos.

«Por ejemplo, tenemos un Facebook del lugar donde vivo. Entonces lo ocupan muchos vecinos, y de repente te dicen “¿alguien sabe dónde hay una peluquería canina?”, y te llegan los datos de tus mismos vecinos» (Leslie, usuaria redes sociales ChileAtiende, 35 años).

Cabe destacar que este perfil utiliza paralelamente varias redes sociales y los temas en cada uno son diferentes. Los jóvenes o adultos conectados viven la dispersión, la rapidez y la múltiple plataforma en el uso de las TIC.

«Si hago trabajos de la universidad, creo que es mucho más cómodo tener conectado Facebook en el computador y WhatsApp en el celular. Tener los dos al mismo tiempo funciona a veces. Claro, uno por WhatsApp está hablando de un tema y por Facebook de otro» (usuaria web ChileAtiende, 36 años).

### *Relación con el Estado y sus beneficios*

Los jóvenes y adultos conectados tienen una actitud activa frente al Estado y sus beneficios, los cuales conocen o saben de qué manera averiguarlo, aunque igualmente se enteran por

fuentes secundarias, como el «boca a boca» de sus familiares o entorno cercano. Sin embargo, en estos usuarios el vínculo posterior, la información, consultas y gestiones van siempre mediadas por las TIC.

### Los portales de servicios públicos

«Porque es mucho más cómodo, más rápido, así no pido tanto permiso en el trabajo. Si se puede hacer mediante Internet, lo hago mediante Internet».

Ante alguna necesidad, este tipo de usuarios acude a Google directamente con el nombre del servicio. Y los utilizan con bastante cotidianeidad, destacándose el Registro Civil y ChileAtiende.

«Registro Civil, generalmente para buscar certificados de nacimiento. A ChileAtiende generalmente escribo. Tuve que hacerlo cuando estuvieron en paro los registros civiles, ya que estaba preocupada porque no sabía si me iba a poder casar o no» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

La página del Registro Civil fue evaluada positivamente. La encuentran clara visualmente y agradecen las imágenes («más monos y menos texto»).

Otros portales mencionados fueron: Servicio de Impuestos Internos y Bienes Raíces. Los usuarios de este perfil consideran que contienen demasiada información.

«En general las páginas del Gobierno son *complicaditas*, es mucha la información. El Servicio de Impuestos Internos para mí es un caos. Demasiada información. Ahora solo la uso para emitir boletas, entonces como que me la sé de memoria y lo hago» (usuario web, 25 años).

La mayoría de estos usuarios encuentra fácil su uso y muy útil la posibilidad de sacar certificados por Internet, así como las respuestas personalizadas.

«Desde ahora que salieron los certificados gratis para mí es fácil sacarlos por Internet. Es fácil y rápido. A mí me parece súper bien. O sea, por lo menos esa parte de que uno pueda sacar ciertos certificados es bueno» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

### Vínculo con ChileAtiende: uso de todos los canales remotos

«Para mí es más fácil hacer las cosas sin ir a la oficina. Porque me gusta evadir trámites».

Los usuarios de este perfil conocen por primera vez ChileAtiende a través de diversos canales: presencial, Internet, Google, redes sociales y el «boca a boca», así como por la campaña publicitaria de beneficios. Sin embargo, tras conocerlo, todos adquieren un vínculo digital, y utilizan las múltiples posibilidades de comunicación que brinda el servicio.

«Yo también al principio acompañé a mis papás a hacer algún trámite de nuestra previsión, y de ahí después me dije: “Tiene que haber alguna página”. Y entré a la página y encontramos todo. Nos enteramos acerca de las becas que hay para mi hermana ahora que va a entrar a estudiar, así que súper bien» (usuaria web ChileAtiende, 31 años).

«Yo solo Internet. Fue lo que puse en Google buscando certificados de estudios que necesitaba para el trabajo y fue lo primero que me apareció. Entonces de ahí se hizo el trámite» (usuario web ChileAtiende, 25 años).

«A ChileAtiende llegué por Twitter, porque vi un comercial que hablaba de ChileAtiende y dije: “Voy a ver si tiene Twitter”. Me hice amiga y ahí le envié las preguntas. Así fue como llegué a ChileAtiende» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

### Experiencia multicanal de ChileAtiende

El joven o adulto conectado prefiere realizar cualquier tipo de gestión en línea. Es más cómodo y ahorra tiempo en este contexto de valoración de la eficiencia.

«Antes, para sacar la ficha de protección social había que ir cierto día a la municipalidad, y había días en que no se podía porque el sistema no lo permitía. En cambio ahora te metes a la página y con la clave te ahorras los viajes» (usuaria web ChileAtiende, 35 años).

Para la información y consulta utilizan las plataformas remotas en los tres canales de atención: *call center*, web y redes sociales.

### Uso del call center

La llamada busca mayor claridad ante una consulta compleja o específica, que en algunos casos resulta difícil desde su formulación.

«Lo consulté por Twitter pero no sabía cómo decirlo en escritura, entonces mejor preferí hablar para poder decir lo que fuera más fácil» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

«Siempre he preferido hablar por teléfono antes que las redes sociales. Encuentro que todo se malinterpreta por Internet. Entonces llamo y me atiende alguien que me da respuestas concretas de lo que necesito» (usuaria web ChileAtiende, 36 años).

La comunicación interpersonal que significa el *call center* evita malas interpretaciones, genera una mayor orientación al usuario y es más rápido.

«Porque pensé que iba a ser más claro que la persona me lo dijera a que fuese escrito. Porque muchas veces hay dudas que salen en el momento y al escribir tanto uno se pierde» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

«Llamé porque pensaba que darían una respuesta más rápida del tema» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 24 años).

El llamar al menú resulta más complejo y, ante la necesidad de rapidez, es más fácil hablar directamente con un ejecutivo.

«Porque a veces con tantos menús no sé dónde marcar, entonces mejor hablar. Más que nada es por miedo a equivocarme de una» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

### Uso de la web ChileAtiende

La web de ChileAtiende es utilizada por los entrevistados en sus funciones de consulta y orientación, así como en la postulación a subsidios o gestión e impresión de certificados. Entre los usos de la web mencionados por los usuarios entrevistados, los más importantes son: Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE), certificados del Registro Civil y generación de empresa. La mayoría conoce la web de ChileAtiende a través de Google.

«Yo la usé para crear una empresa. Y fue todo por Internet. Llegué a la página y me transfirió a otro sitio. Fue súper rápido» (usuario web, 25 años).

### Uso de las redes sociales de ChileAtiende

Las redes sociales de ChileAtiende son utilizadas con dos propósitos entre los usuarios de redes entrevistados: información pasiva y consultas. Siguiendo a ChileAtiende en Twitter o Facebook conocen acerca de beneficios y realizan consultas específicas.

«Yo he hecho varias preguntas y me responden, y más o menos me aclaran las dudas. Cuando yo me conecto a Twitter siempre mandan información de ciertos trámites» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

«Mira, tuve una pregunta sobre un subsidio, una pregunta al Registro Civil y ya no me acuerdo qué más, pero he hecho varias preguntas. Generalmente son beneficios para mí» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

Sin embargo, el perfil que utiliza la web considera que las redes de ChileAtiende, o de los servicios en general, son un medio de reclamo y no funcionan como método de consulta.

«Yo creo que esas páginas se prestan para que la gente exprese todas sus molestias más que de ayuda. La mayoría son puros reclamos. Entonces es como una *lata*» (usuaria web ChileAtiende, 35 años).

«Tendría que ser más por los certificados, porque además yo no me metería a un Facebook de ChileAtiende si quiero hacer un trámite; me meto directo a la página» (usuario web, 23 años).

### Canal presencial

Para este tipo de usuarios, la sucursal no es la alternativa de contacto deseada, ya que es preferible la web o redes. Sin embargo, este bien puede ser el punto de inicio de alguna tramitación o la finalización de la misma. Entre los dos procesos siempre hay un vínculo con el canal digital, para información y avance en línea de las gestiones.

«En la sucursal me dieron la información y después me metí en la página de Internet porque andaba buscando información de las becas y de la ficha de protección social. Te piden una clave que tuve que solicitar y te llega *al tiro* al correo. Y puedes imprimir la ficha y no tienes que ir a la municipalidad a hacer el trámite» (usuaria web ChileAtiende).

«Lo mío fue al revés. Yo encontré la página primero, para informarme sobre el Bono Marzo, pero al momento de ir a cobrarlo me derivaron a ChileAtiende. Fue una experiencia horrible, fila para todo» (usuaria web, 31 años).

La sucursal, además de generar esperas innecesarias, supone una gran barrera de acceso por su horario de atención, coincidente con el horario laboral.

### Evaluación de la web ChileAtiende por los jóvenes y adultos conectados: atributos positivos

- El buscador se valora especialmente. Ante una página con mucha información es óptimo realizar la búsqueda específica.

«El hecho de que tenga mucha información yo lo asocio a buscar. Si veo que la pagina está llena de *links*, opto por buscar» (usuaria redes sociales, 29 años).

- Los usuarios son afines a encontrarse con la información precisa, evitando mucho texto. Se prefieren los títulos y enlaces.

«Lo que me gustó es que tienes el *link* con el título nomás. No tienes la letra chica explicando cada cosa. Pinchas y ahí recién te entrega la información paso a paso de lo que tienes que hacer» (usuaria web ChileAtiende, 35 años).

- El perfil más adulto se sorprende y valora las respuestas personalizadas por la web.

«Si yo lo hago por el local, no me muevo y consigo lo que quiero. Ahí me di cuenta en esa conversación que tuve que no eran respuestas tipo, entonces yo estaba interactuando, y eso me sirvió» (usuario web, 55 años).

- Los usuarios de las redes sociales de ChileAtiende entrevistados valoran la rapidez de respuesta: contestan el mismo día, lo que es considerado un tiempo rápido.

### Evaluación del canal digital ChileAtiende por los jóvenes y adultos conectados: atributos negativos

- Solicitan demasiada información para algunos trámites. Además para gestiones relativamente urgentes (en este caso, reposición de TNE), el proceso del trámite se alarga más que su realización presencial.

«Después vi en Internet. Había que ingresar muchos datos. En cambio mis compañeros me dijeron que fuera a una oficina de la JUNAEB porque es mucho más rápido» (usuaria web ChileAtiende, 23 años).

- Falta claridad en los contenidos

«La explicación que dan para el Bono al Trabajo de la Mujer empieza de una manera, pero después se desglosa y como que uno se pierde» (usuaria redes sociales ChileAtiende, 29 años).

### **Perfil «joven y adulto de uso moderado de TIC»**

Los usuarios moderados, tanto adultos como jóvenes, se agrupan en un perfil residual, en transición entre los conectados y los que tienen acceso limitado, recogiendo características de ambos perfiles.

Este rasgo se acerca al «En Tránsito» definido a partir de los resultados de la encuesta expuestos más adelante, por su posición frente a la tecnología ambigua o de indiferencia.

Aquí se encuentran dos tipos diferenciados:

- **Subperfil «joven o adulto automoderado»**

Este usuario no tiene problemas de acceso, ya que utiliza y maneja las TIC, sin embargo, restringe su uso voluntariamente por una decisión de estilo de vida. Los padres no quieren transmitir el mal ejemplo a sus hijos e imponen reglas en la casa para el uso del celular, ya que son críticos de esta forma de comunicación.

«En la casa tenemos prohibido el celular mientras almorzamos» (usuario web, 45 años).

Algunos jóvenes, cuyo trabajo no se relaciona estrictamente con el uso de las TIC, dejan un espacio del día para la conexión, ya que no les gusta «estar todo el día *pegados*».

Este subperfil asume casi todas las características sociodemográficas y actitudinales del joven o adulto conectado.

- **Subperfil «adulto emprendedor»**

A diferencia del automoderado, este perfil tiene una limitación de acceso que está comenzando a romper. Se trata, por ejemplo, de una dueña de casa emprendedora que empieza a vender sus tejidos y de a poco va descubriendo este mundo digital, que sabe que tiene muchas potencialidades. Sus características se asocian mayormente al perfil de «adulto tradicional», en transición hacia un perfil más conectado.

**Perfil «joven con acceso limitado a las TIC»**

Marisa ingresó a la sucursal de Puente Alto con su hijo de menos de un año en el coche. Llegó cansada alrededor del mediodía. Esperó a tres personas que la antecedían en la fila del anfitrión. Le explicó que necesitaba los papeles de cotizaciones para la Ficha de Protección Social, tal como le indicó la asistente social de la municipalidad. La anfitriona le entregó un número del sistema de turnos manual, que la derivaba al ejecutivo del módulo Facilit@.

Marisa vive con su familia en la casa materna en Bajos de Mena, y buscaba los papeles de

su marido, ya que los suyos los había sacado antes. Se sorprendió cuando la atendieron al poco tiempo. El ejecutivo interpretó su petición —no del todo clara—, y le emitió los certificados de su esposo de afiliación a Fonasa y AFP. Solo había solicitado uno de ellos y se retiró contenta, ya que la atención superó sus expectativas.

### *Relación con Internet y redes sociales*

Este perfil de usuarios usa con menos frecuencia las TIC. Este se centra en el ocio y comunicación social; no se dirige a la información o interacción para la realización de gestiones. En relación con los perfiles cuantitativos, este tipo pertenecería a los «En Tránsito». Por un lado, se acerca a los «Rezagados», que pese a que se trata de un segmento etario más joven, posee limitaciones económicas y educacionales similares. Sin embargo, la etapa de vida se diferencia al del marco descrito en el análisis cuantitativo, lo cual explica igualmente una actitud frente a las TIC y un perfil psicográfico divergente, por lo que se acercan mayormente al tipo «En Tránsito». Los usuarios de este tipo, como el caso descrito, conocen y utilizan las redes, pero su interacción es pasiva.

### *Relación con el Estado y sus beneficios*

Responden al perfil tradicional de la población vulnerable, donde es la municipalidad el actor mediador para los beneficios y subsidios del Estado.

Según los dirigentes vecinales, estos jóvenes actúan de manera pasiva. Son los asistentes de la municipalidad o los mismos dirigentes que los motivan a la vinculación con los subsidios y bonos del Estado.

«Hay muchas cosas que la gente aquí no sabe, porque la directiva anterior nunca hizo una reunión explicativa. Hay mucho *allegado*, gente que no sabe ni que tienen que abrir una libreta para tener una casa, piensan que las casas se las regalan sin tener nada» (dirigente de La Florida).

## Perfil «trabajador tradicional»

«*Dejación* nomás. Es que yo soy más a la antigua, no estoy tan a la vanguardia» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Edmundo tiene 52 años, vive en Santiago Centro y trabaja como conserje en un edificio en Providencia hace diez años. Está casado y tiene cuatro hijos que viven con él, de 14, 16, 19 y 22 años. La señora hace trabajos esporádicos como asesora del hogar. Su vivienda es arrendada a un pariente desde 1995, donde vive con bastante holgura todo el conjunto familiar. Sus hijos mayores estudian carreras técnicas, al mismo tiempo que trabajan para financiar sus estudios. Los hijos en edad escolar asisten a colegios públicos: República Argentina y Confederación Suiza.

El ritmo de vida de Edmundo es tranquilo, aunque posee jornadas laborales por turnos bastante extensas de lunes a sábado, las que compatibiliza con los quehaceres del hogar.

«Trabajo en turnos alternados en la mañana y en la tarde. De lunes a viernes me levanto a las siete de la mañana, porque tengo que ayudarle a mi señora a preparar el desayuno para *los bandidos*. Voy a comprar cuando tengo el turno de la tarde. Cuando sale mi señora hago aseo y lavo ropa. Soy bien doméstico, bien casero».

Todos los días toma el metro, y en treinta minutos llega a su lugar de trabajo, para regresar a la casa en el mismo medio.

«A las seis termina el turno. Ahí llego a la casa, comparto con la familia, un poco de tele, en fin, cosas rutinarias».

Los fines de semana cambia esta rutina.

«Los sábados se hace un desarreglo porque nos *servimos una cosita* con mi señora y llegan familiares. Nos quedamos hasta más tarde».

La familia supone su mayor preocupación y sus principales momentos de bienestar. Valora su trabajo porque es tranquilo y no siente la necesidad de utilizar los nuevos medios de comunicación o información para relacionarse con sus cercanos y su entorno.

Este tipo de usuarios sí responde a un estilo de vida más homogéneo, en comparación con los jóvenes y adultos conectados. De esta forma, se corresponde de manera casi literal a todas las características que definen el perfil de «Rezagados Tecnológicos» definidos desde el análisis cuantitativo<sup>27</sup>. De un estrato socioeconómico más bajo, se dedican a empleos semicalificados o no calificados dependientes que no requieren o motivan el uso de las TIC: conserjes, asesoras del hogar, etcétera.

### *Relación con Internet y redes sociales*

Este tipo de usuarios prácticamente no utiliza Internet. No poseen cuenta de correo electrónico ni de ninguna red social. El trabajo no demanda el uso de TIC y tampoco les llama la atención.

«En el trabajo no me lo piden. Yo sé que es necesario comunicarse y estar conectado con las redes, pero aquí en mi trabajo no se requiere mucho» (usuario ChileAtiende, 55 años).

En sus casas pueden poseer computador e Internet, si los medios económicos lo permiten, pero son para el uso de los hijos, quienes sí utilizan cotidianamente sus celulares y *notebooks*.

«Cada uno tiene su teléfono celular. Hay *wifi*, así que se comunican por Internet» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Este tipo de usuario tiene celulares básicos para recibir y realizar llamadas únicamente. La cotidianeidad no impone el uso de los TIC, pero conocen y observan a Internet como medio de información y consulta.

«Es una buena herramienta para conectarse y recibir información. Por ejemplo, para los trabajos, para las casas comerciales. Es bueno estar actualizado con la tecnología» (usuario ChileAtiende, 55 años).

---

<sup>27</sup> Ver Caracterización actitudinal usuarios ChileAtiende, página 604.

Igualmente, Internet es considerado como un medio importante de comunicación con servicios y personas inaccesibles de otro modo.

«Es una herramienta que le sirve a uno para comunicarse más directo. Es la única manera de llegar a las demás personas. Porque, por ejemplo, si yo quiero una entrevista con una persona del Gobierno o ir a una casa comercial y reclamar no lo puedo hacer, pero por el Internet está como más conectado. Tiene más facilidad, por ese lado» (usuario ChileAtiende, 55 años).

De los dos entrevistados que responden a este perfil, se percibe una disposición diferenciada frente a Internet y las redes. Mientras que uno acusa principalmente las limitaciones en su propia actitud, otro usuario considera nocivo el exceso de redes sociales.

«Porque la gente publica todo lo que pasa. Son cosas que no deberían publicarse. Está saliendo de su vida privada» (usuario ChileAtiende, 45 años).

Además de la escasa disposición de algunos usuarios, las barreras para el uso de Internet y TIC son los costos asociados.

Los entrevistados reconocen una «flojera» frente al aprendizaje de nuevas habilidades. Les llama poco la atención y tampoco han tenido la necesidad, en el contexto de un trabajo rutinario que llena casi todo el día y no incentiva al acceso tecnológico.

«No lo he necesitado todavía. No sé, como que *no me llama mucho*» (usuario ChileAtiende, 55 años).

«Yo soy flojo. En ese sentido soy más real. No me ha dado por ingresar, por meterme de lleno. Pero yo sé que [la vida] se simplifica cualquier cantidad» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Los costos de Internet se refieren a la cuenta para su uso en el domicilio. Uno de los usuarios sí lo posee, ya que los hijos lo requieren para sus estudios, mientras que el segundo no tiene contratado ningún plan de Internet en su hogar.

«Como tengo que llevar las cuentas, por ese lado es complicado, es un poco caro» (usuario ChileAtiende, 55 años).

«Las cuentas suben y suben. Con lo que ganamos nosotros yo creo que no nos alcanza para tener Internet. Sacamos la cuenta de la guagua, el dividendo, la luz, el agua. Cuando trabaja una sola persona es imposible tenerlo» (usuario ChileAtiende, 47 años).

De esta forma, la relación con Internet es mediada por hijos o familiares cercanos, a quienes solicitan ayuda en caso de requerir algo específico, hecho que tampoco es frecuente.

### *Relación con el Estado, sus beneficios y canales de atención*

Los entrevistados de este perfil consideran a la municipalidad como el actor central y mediador de todos los beneficios del Estado, el que es percibido de manera subsidiaria como la institución que debe ayudarlos.

«Espero que nos ayuden. Sacar algunos subsidios o algunas muestras. O emprender un negocio» (usuario ChileAtiende, 47 años).

«Mediante la municipalidad nomás. Todo eso requiere tiempo, uno tiene que estar metido ahí, ser constante. Más que nada mediante la municipalidad y la asistente social» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Para contactarse con la alcaldía utilizan los medios tradicionales de información de contactos y números de teléfono. En ese sentido, se utiliza el «boca a boca». Son derivados de otras instituciones frecuentadas o son visitados por la asistente social de la municipalidad.

«Tendría que averiguar con los vecinos o preguntarle a la secretaria» (usuario ChileAtiende, 47 años).

Llama la atención la vigencia del diario mural en los barrios para consultar contactos institucionales.

«En el pasaje adonde vivimos nosotros están todos los teléfonos de emergencia, bomberos y municipalidad. Me contacté con la municipalidad y solicité una entrevista para la ficha CAS» (usuario ChileAtiende, 55 años).

La vía telefónica resulta la principal forma de consulta e información de los distintos programas o beneficios. Sin embargo, reconocen que Internet ofrece también este tipo de información, y acuden a los hijos o parientes cercanos si tienen alguna duda.

Los trabajadores dependientes gestionan los beneficios y bonos a través de la empresa, lo que no demanda de su parte ningún trámite. Es una actitud pasiva frente a estos beneficios.

«En la oficina prácticamente hacen todos los papeles. Le digo a la jefa que necesito esto y lo tengo *al tiro*» (usuario ChileAtiende, 45 años).

#### *Relación con portales de servicios públicos*

Los dos usuarios de este perfil entrevistados no conocen portales de otros servicios públicos.

#### *Conocimiento de ChileAtiende*

El usuario que conoce la institución, lo hizo por primera vez gracias a las campañas publicitarias.

«Lo había escuchado por la televisión y la radio. Hasta en el circo lo habían dicho. ChileAtiende es una página de Internet donde uno se puede conectar, puede comunicar las inquietudes, los problemas que tiene uno y uno recibe respuesta» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Sin embargo, no hay conocimiento a cabalidad del servicio. Se le asocia a una institución que acoge distintos tipo de reclamos y que atiende por página web o *call center*.

«Es un lugar donde uno puede contactarse, o sea, es un lugar que puede recibir información. Las inquietudes que tiene uno. Me lo imagino como un centro de relación. Si uno quiere reclamar se comunica por Internet, y es un lugar que sirve como recepción de inquietudes, de los problemas que tiene el común de la gente en el día a día» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Como servicio del Estado subsidiario, ChileAtiende es «para ayudar a la gente».

### *Experiencia del modelo Chile Atiende: uso y evaluación por canal*

Ambos entrevistados se contactaron con ChileAtiende para consultar sobre el Bono Marzo. Uno de ellos realizó la consulta por la web, junto con una hermana que ya había tenido esa experiencia y se lo recomendó. Ninguno ha logrado una solución a su postulación, sin embargo, valoraron la calidad de la respuesta: fue rápida y completa.

Los usuarios de este perfil prefieren la comunicación interpersonal. Internet se percibe como un medio frío de comunicación.

«Para mí son válidas las dos: Internet y teléfono. El teléfono es más directo. Internet es como un poquito más frío» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Por su horario de trabajo, la visita a la sucursal no resulta una opción posible, pero sí es la preferida en caso de requerir una gestión, ya que optan por el trato directo.

«No conozco las oficinas, pero sé que hay. Por el trabajo se me complica porque entro temprano y salgo tarde. Yo de lunes a sábado no tengo tiempo porque estoy todo el día en el trabajo» (usuario ChileAtiende, 55 años).

«La información entra más directo. Estoy conversando con una persona que está al frente mío y le explico mis inquietudes» (usuario ChileAtiende, 55 años).

Ante la dificultad horaria, este tipo de usuario prefiere utilizar el *call center*. Es parte de su costumbre el comunicarse telefónicamente.

«Porque es más cómodo, más práctico. Tengo el teléfono a la mano. Aquí no cuento con Internet, pero tengo computador. El teléfono es una herramienta más a la mano. Ando con el celular para todos lados. Por ese lado es más fácil» (usuario ChileAtiende, 55 años).

#### **Perfil «pensionado tradicional»**

Rosa: **«Yo soy de mi casa nomás. Hago las cosas de mi casa, atiendo a mis hijos, que ahora me queda uno nomás»**

Rosa tiene 65 años. Es dueña de casa y vive con el menor de sus tres hijos en Santiago Centro. Él tiene 29 años, y sus hermanos, ya casados, 42 y 45 años. El menor es kinesiólogo. Los mayores no pudieron estudiar y se dedicaron al comercio.

Rosa es viuda hace 18 años. Su esposo era mecánico y en la casa tenía su taller. La vivienda es de un cuñado y Rosa la habita con su familia hace más de tres décadas. La entrevistada nunca ha trabajado fuera de su casa, desde que llegó de Yungay vivió donde parientes hasta que se casó a los trece años. No fue a la escuela. Lee y escribe con dificultad.

Rosa se dedica a cuidar a sus nietos durante el día, mantener su casa y cocinar para sus hijos. Se levanta a las 6 de la mañana, le hace el desayuno a su hijo y comienza con las labores del hogar.

«Después sigo haciendo mis cosas. Lavo, plancho, hago el aseo, salgo, barro, boto la basura y todo. Si tengo que ir al médico, lo hago en la mañana».

«Hago ensaladas a mi hijo para que lleve. Y a mi hija también le llevo porque está esperando guagüita. Tiene seis meses ya, entonces yo le preparo ensalada en la noche para que lleve».

Las atenciones en el consultorio forman parte de su rutina por problemas a la vista y a los huesos (padece glaucoma).

Los fines de semana acude a la feria del barrio. Algunos fines de semana excepcionales se junta con sus hermanas, que viven en Paine y Maipú.

Lo que más disfruta Rosa es a su familia —sentirla unida, compartir y ver que «no sigan malos pasos»— las distracciones y el autocuidado. Rosa asiste hace más de quince años a las actividades deportivas en la municipalidad y dos veces a la semana va al gimnasio cercano a su casa.

Rosa es desconfiada de los extraños. Por eso prefiere quedarse en casa, la que tiene un patio con rejas hacia el pasaje.

«Yo no recibo gente nunca, por lo mismo. Porque usted sabe que ahora la maldad anda hasta en las abuelitas».

La tecnología e Internet son elementos extraños para Rosa. Hay temor y desconfianza frente a lo desconocido, y tampoco le ve la utilidad, salvo para lo relacionado con la comunicación familiar directa.

«Veo un poco de noticias. Encuentro que es malo porque si una persona no sabe bien usarlo, se puede meter en muchos problemas. Hay mucha maldad en esas cosas si uno no las sabe usar».

Con la nieta aprendió a sacar fotografías y a realizar llamados, labor que se facilita con la foto en los contactos.

Rosa recibe mensualmente una pensión que cobra presencialmente en Caja Los Héroes con una colilla de pago. Casi no maneja dinero, ya que lo deposita en la cuenta de su hija, quien paga sus cuentas, le compra la mercadería y le deja un poco de efectivo para la feria y los gastos diarios.

#### **Juan: el día de trámites en la sucursal**

Llegó bromeando, con bastón, sin prisa, tratando familiarmente al personal de la sucursal de San Carlos. Fue atendido de pie, en la entrada, por la ejecutiva de Facilit@ en una interacción de no más de siete minutos y sin espera. Solicitó, de manera general, beneficios para los adultos mayores. La ejecutiva le preguntó sobre el tipo de beneficio y el usuario concretó su pregunta: «Una tarjeta para descuentos en supermercado». La administrativa le indicó que dicho beneficio ya no existía. Tras esto, se despide. Se fue contento a pesar de que no le dieron una respuesta positiva. Fue derivado de la municipalidad, y ya había visitado la sucursal anteriormente cuando era para el «seguro social», asociándolo al sistema antiguo del INP.

### *Relación con Internet y redes sociales*

Al igual que el tipo anterior, este perfil forma parte de los «Rezagados Tecnológicos», definidos en base al análisis cuantitativo<sup>28</sup>. La diferencia es que este corresponde a un segmento etario mayor, lo que determina el tipo de vínculo que tiene con ChileAtiende, el cual se restringe principalmente a los trámites del sistema antiguo.

Este tipo de usuarios no le da importancia a la tecnología ni a los dispositivos o bienes *ad hoc*. Poseen celular para comunicarse con su familia y por lo general sus aparatos son los que sus hijos desecharon.

«Este me lo regaló mi hija. Era de ella pero por la empresa le dieron otro. Así que ahí me lo pasó a mí» (usuaria de *call center* ChileAtiende, 65 años).

«Yo no, porque tengo esto y me comunico súper bien» (usuaria de *call center* ChileAtiende, 65 años).

Este perfil posee niveles bajos de educación.

«Porque como no lo sé usar. No sé usar ni una de esas cosas. Tengo problemas porque nunca fui al colegio, y todo lo que aprendí, lo aprendí en casa» (usuaria de *call center* ChileAtiende, 65 años).

El bajo nivel educacional, junto con un contexto que observan hostil, les impone una desconfianza estructural al entorno, y con ello a Internet y a las TIC. No les llama la atención, consideran que ha afectado las relaciones y los valores de la sociedad, por cuanto los jóvenes solo piensan en eso y no se comunican personalmente. Se ha perdido la conversación y se ha generado un vicio.

«Yo creo que las personas jóvenes cuando se meten al computador les produce como un vicio. Están todo el día en el computador porque van buscando cada información que le van dando, y van saliendo otras cosas que desconoce. Le van dando más información, siempre, siempre dando información. Nunca se termina de dar una información» (usuario sucursal, 65 años).

---

<sup>28</sup> Ver Caracterización actitudinal usuarios ChileAtiende, página 604.

Sin embargo, comienzan a conocer algunas potencialidades de Internet, y le solicitan a hijos o nietos que les ayuden.

«Que me averigüen, por ejemplo, cuando vamos a bailar, en qué parte queda. Nos buscan la dirección. Yo nunca había ido a esa plaza Bogotá que hay por allá, súper lejos, nunca había ido» (usuaria sucursal, 65 años).

«No, pero tengo acceso porque si necesito algo le digo a mi hijo que me haga el servicio de poder comunicarme. Mi nieto que tiene ocho años también sabe. Ellos son niños con *chip* desde que nacen, ya vienen conectados con Internet. No entiendo cómo un niño de cuatro años sabe manejar todo el aparato» (usuario sucursal, 67 años).

### *Relación con el Estado y sus beneficios*

Este tipo de usuarios se relaciona con los distintos servicios públicos de manera presencial, valorando la interacción personal. Están acostumbrados a levantarse al alba para sacar un número y a realizar la «travesía de los papelitos». Los van derivando de institución en institución con información escrita por los ejecutivos en «papelitos», que atesoran como la fuente de su solución.

«Me voy 20 para las 7. Le digo a mi hijo: “Mañana tengo que sacar número, me toca médico”. Lo dejo tomando desayuno; él cierra y se va. Y yo me quedo adentro porque allá dan número. Y voy con esta misma colilla, con esta colilla, cuando me la piden» (usuaria sucursal, 65 años).

«El médico me dio ese papelito, entonces con ese papelito me fui al consultorio. Le pasé el papel al doctor y me dijo: “Sí, chiquilla, lleva la radiografía”. Todo eso que me sacaron de la mano allá se los llevé todo a él [...]. Y de ahí me mandaron a la municipalidad. Ahí fui. Ahí me hicieron los papeles» (usuaria sucursal, 65 años).

«Porque me daban un papel. Yo siempre pido papeles o pido número. Me voy como ubicando por eso» (usuaria sucursal, 65 años).

Al igual que los trabajadores tradicionales y los jóvenes con acceso limitado a las TIC, es la municipalidad el actor mediador y estatal por excelencia con quien toman un vínculo, principalmente pasivo.

### *Relación con portales de servicios públicos*

No tienen acceso directo y autónomo a ninguna web de servicios.

### *Conocimiento de ChileAtiende*

No hay conocimiento cabal de ChileAtiende, y este es asociado principalmente al organismo antecesor de IPS, el INP. Como todo servicio del Estado, su rol es ayudar y solucionar sus problemas.

«ChileAtiende te soluciona hartos problemas. Te ahorra tiempo e incluso en tu economía. Ojala que sigan pensando en nosotros. Y no tan solo en nosotros, en los jóvenes también. Y que abarquen en otras cosas, digo yo» (usuario sucursal, 63 años).

Aquellos que no reciben pensión por el sistema antiguo, o que llegan por otras solicitudes, suelen hacerlo derivados de instituciones, principalmente la municipalidad o caja de compensación.

«Ese día la niña llegó y me dijo: “Ahí está su cheque y usted no tiene que venir más aquí”. Al otro mes pensé que me iban a pagar en el banco. Me dijeron que no tenía pago porque no llegó el cheque de la pensión. Entonces, la cajera me dijo que fuera al IPS. Partí para allá otra vez. Y ahí me mandaron a otro lado» (usuaria *call center* ChileAtiende, 65 años).

### *Experiencia del modelo Chile Atiende: uso y evaluación por canal*

«Prefiero ir personalmente porque el dialogo con las personas para mí es más productivo que con una máquina» (usuario sucursal ChileAtiende, 68 años).

Estos usuarios utilizan principalmente el canal presencial y el *call center*. Este último se percibe como una novedad y una solución a sus problemas, ya que muchos padecen enfermedades o dificultades para movilizarse.

«El número de teléfono me lo dieron de allá. Llamé ese día, no pasaba nada. Un día fui al centro y fui allá mismo porque me quedaba cerca. Me dijeron que tenía que sacar número “porque parece que tiene novedad”. Esperé hasta que me llamaran. Me dijeron: “Usted salió favorecida, así que va a tener que ir con este papel”. Y me dieron un papelito que era como un cheque» (usuaria sucursal, 65 años).

Sin embargo, el vínculo con cualquier canal de contacto comienza con desconfianza.

«Yo desconfiaba, porque ve tantas cosas uno en la tele, que a veces la apago mejor. Como le dije de primera, acá hasta las abuelitas se meten en líos» (usuaria sucursal, 65 años).

«Porque allá, en el IPS me dieron un numerito para que llamara, porque no puedo venir porque vivo en San Francisco y estoy con un tratamiento a la vista. Y un día llamé, y la niña me dijo: “Hay para rato todavía”» (usuario sucursal, 65 años).

Los pensionados tradicionales realizan varias visitas a la sucursal para resolver el mismo trámite. Ante un problema, la primera reacción es acudir a la oficina.

«Fui el 6 de agosto, cuando me acortaron la pensión. Me atendió una niña que se llamaba Irene. La segunda vez pedí hablar con ella y me dijeron que andaba en reunión y que se iba a demorar. Pregunté si podía venir después y me respondieron: “Venga todas las veces que quiera”. Al otro día partí para allá otra vez» (usuaria *call center* ChileAtiende, 65 años).

En la sucursal valoran la atención personalizada, con personas identificadas, cálidas y efectivas que les cuentan de sus derechos, ya que suelen llegar sin información o con conocimientos muy generales.

En el caso de la señora Rosa, ella alegó por un pago de su pensión y se enteró de que tenía varios bonos, incluso unos retroactivos.

«Estuvo bueno porque en realidad no me lo esperaba. Dije yo a lo mejor un mes que me paguen e igual ya estoy bien. Y bueno, me fue bien, cuando me llamaron. No, no me llamaron, yo llamé» (usuaria *call center* ChileAtiende, 65 años).

Cuando les resuelven inmediatamente sus problemas, se sienten sorprendidos y satisfechos.

«Lo que a mí me impactó de verdad, porque esto hay que darlo a conocer. Yo llevé a una hermana porque cumplió sesenta años, y tenía sus imposiciones para jubilar. Y nos atendieron tan bien, al extremo de que la niña dijo que podía gestionar la jubilación ahora. Yo dije “¿ahora? ¿Tan pronto?”. Pensaba que eso pasaba en el servicentro, con la gasolina nomás» (usuaria sucursal, 63 años).

Y les desagrada y genera desconfianza la espera de los servicios que indican que los van a contactar. Algunos son más activos y deciden averiguar por su cuenta en gestiones de prioridad, como es la pensión, ya que además disponen del tiempo para hacerlo.

«Ese “espere”, decía yo, era mucho. Sin solución, porque cuando hay solución te dicen: “espérate tal día”. Una ya está tranquila porque sabe que ese día va a pasar algo. Entonces ya, volví otro día, a pie de nuevo. Donde voy ando a pie» (usuaria sucursal, 63 años).

### **Perfil «adulto mayor conectado»**

**Hilda: «Un tema que me interese, yo lo busco en Internet y lo tengo en el celular o lo tengo en un equipo en mi casa. Entonces para mí es fácil entrar a Internet»**

Hilda tiene sesenta años. Es peluquera de La Florida, donde trabaja y reside. Utiliza rutinariamente Internet y redes sociales para comunicarse con seres queridos alejados e informarse. Es curiosa y proactiva.

Utiliza también los canales digitales de otros servicios públicos con frecuencia, para facilitar sus trámites. Es el caso de la web del SII, que ocupa mensualmente para completar el Formulario 29 y generar un certificado con el que acude al banco a pagar.

Sin embargo, la web de ChileAtiende es percibida como informativa. No considera la posibilidad de generar un trámite y evitar así ir a la sucursal.

Este perfil responde a un adulto mayor con más recursos y acceso, con un nivel educacional más alto, que le permite perder los miedos del pensionado tradicional. Además, responde a un grupo etario menor, cercano a los sesenta años. Este perfil no se corresponde a ningún tipo cuantitativo, por las características etarias. Sin embargo se acerca enormemente, por su relación con las TIC, al denominado tipo «Tecnológico» derivado del análisis cuantitativo.

### *Relación con Internet y redes sociales*

Utilizan ampliamente Internet para informarse, comprar y hacer distintos tipos de gestiones.

«Esto mismo. Por ejemplo, en el Internet uno se informa de todo. Aprende. Yo no veo los diarios, yo veo Internet» (usuaria sucursal, 61 años).

Estos usuarios —a diferencia de los jóvenes y adultos, que son capaces de usar cualquier dispositivo— utilizan con mayor frecuencia y familiaridad el celular.

«El teléfono que tengo puede entrar con *wifi* en mi casa con el Internet. Yo hago todo con el celular. El computador que tengo ya no le queda memoria, está igual que yo [risas] con poca memoria, y prefiero estar con el celular» (usuaria sucursal, 61 años).

La entrada al mundo de las TIC suele ser motivada por los hijos.

«La verdad es que grandes cosas no sé hacer, pero sí la ocupo. Tuve que aprender porque mi hija cuando se fue de Chile me dijo que hablar por teléfono era muy caro, entonces tuve que aprender. Y Face, que uno tiene su página. Que no sé si será tan necesario porque de repente por Face uno sabe qué comió la amiga, qué no comió, dónde está» (usuaria sucursal, 63 años).

### *Relación con el Estado y sus beneficios*

Para estos usuarios se ha generado un **cambio en los servicios públicos**, que buscan favorecer al adulto mayor. Varios concordaban en que se sentían «más amados, más queridos», ya que hoy no deben realizarse las largas filas y esperas en la madrugada para los turnos. En ese sentido, tienen más información que los pensionados tradicionales y optimizan el vínculo con los servicios públicos.

«Yo me recuerdo cuando había colas. Desde las seis de la mañana estaban los abuelitos esperando, y abrían a las nueve o diez. En todos los servicios públicos donde pagaban las jubilaciones había tremendas filas» (usuaria sucursal, 63 años).

### *Relación con portales de servicios públicos*

Utilizan activamente algunos portales de servicios públicos. Los entrevistados mencionaron principalmente el SII y el Registro Civil.

«Yo conozco Impuestos Internos. Tengo que hacer declaraciones mensuales del Formulario 29, entonces tengo que saber entregarle la información numérica de lo que yo hago mensual, y eso después me emite un certificado con el cual yo voy al banco a pagar. Se me ha facilitado bastante el tema, porque antes tenía que hacerlo por mano. Comprar la hoja, hacerla e ir al banco. Ahora no. Ahora vienen todos los datos. Solamente pongo la cifra y nada más».

### *Experiencia del modelo Chile Atiende: uso y evaluación por canal*

ChileAtiende es valorado positivamente como una manera de terminar con esta idea del pensionado tradicional y su «travesía del papelito». Según los usuarios, ChileAtiende es la fórmula para «terminar con el compra huevo» que los obligaba a andar de un lado para otro.

Estos usuarios no han tenido, sin embargo, un vínculo con la web de ChileAtiende, ya que el inicio de las consultas o informaciones suele ser presencial. Valorán la comunicación interpersonal antes que las máquinas. Los canales remotos, como *call center* e Internet, resultan un buen complemento para su atención; no funcionan de manera exclusiva.

«Con una persona puedo dar detalles o pedir detalles, personalmente. Es un contacto más físico con las personas» (usuario sucursal, 62 años).

De esta forma, el comienzo del proceso de atención presencial en sucursal puede ser derivado al canal digital o *call center* en este perfil de usuarios. Si bien no poseen el carácter «busquilla» de los jóvenes o adultos en esta materia, se encuentran en una transición hacia este perfil más conectado, ya que en otras temáticas de interés propio logran informarse: cocina, trabajo, peluquería o asuntos médicos. De esta forma, el vínculo con las TIC es más bien selectivo, manteniéndose el nexo con el Estado al margen en esta selección.

## **b) Estudio sobre el nivel de integración digital**

A partir de los resultados de la aplicación del instrumento, se estableció una caracterización actitudinal y por acceso a dispositivos, además de profundizar en el nivel de conocimiento y uso del canal digital de ChileAtiende.

### **i. Caracterización actitudinal de usuarios del canal digital**

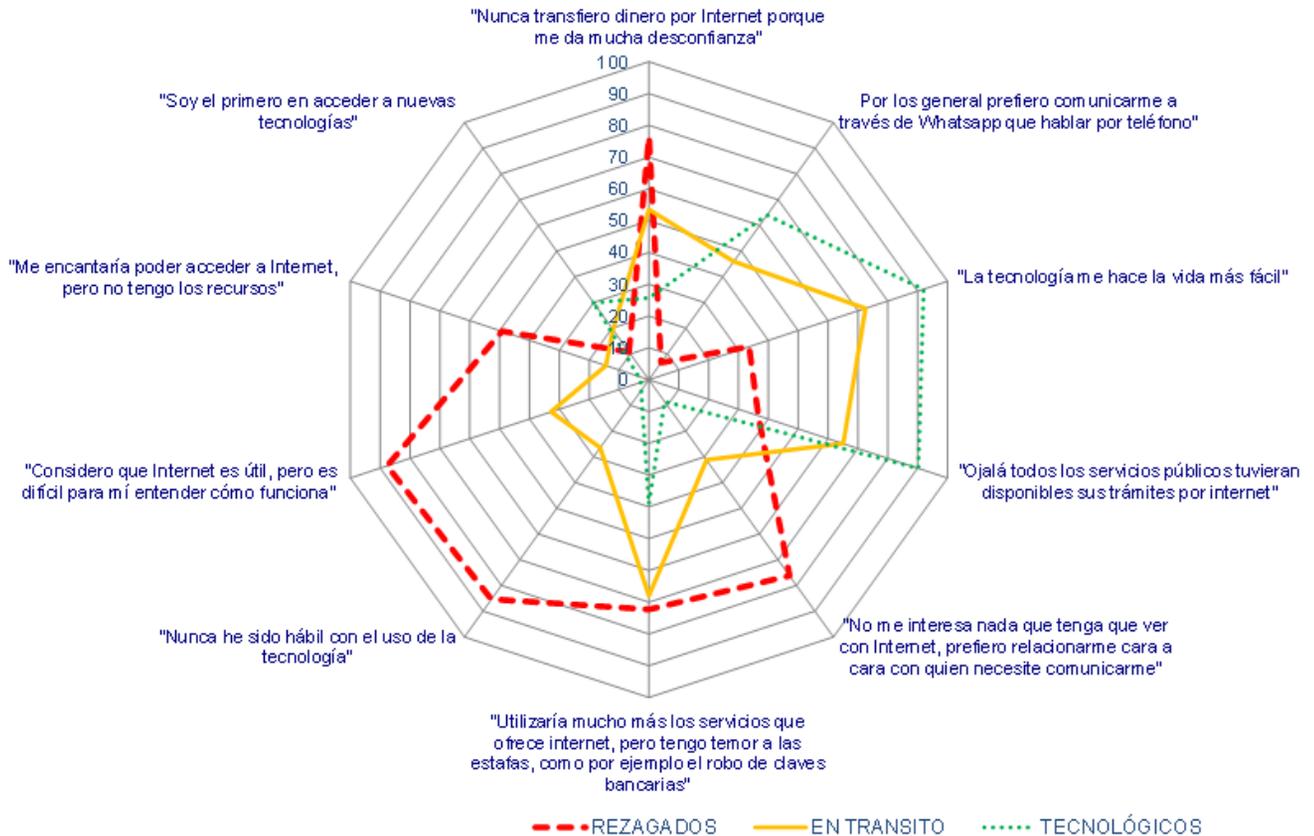
A partir del análisis de segmentación, se conformaron tres grupos de usuarios que poseen una vinculación con la tecnología —y disposición al uso de la misma— de una manera diferenciada y específica:

- Grupo 1 «Rezagados Tecnológicos». Aquí caben los subgrupos descritos en el estudio cualitativo, denominados como jóvenes con acceso limitado a las TIC, trabajadores tradicionales y pensionados tradicionales.
- Grupo 2 Usuarios «En Tránsito» a la adopción digital. Desde la descripción cualitativa podemos incluir en este grupo a los jóvenes con acceso limitado a las TIC, a los jóvenes y adultos moderados y a los adultos emprendedores.
- Grupo 3 «Tecnológicos». Aquí ubicamos a los jóvenes y adultos conectados y a los adultos mayores conectados.

Esta clasificación se logra luego de aplicar el *cluster analysis* sobre una batería de consultas actitudinales hechas a partir de la aplicación del cuestionario señalado en la metodología.

A continuación se presentan dos gráficos de araña, que muestra el perfil actitudinal de cada tipología:

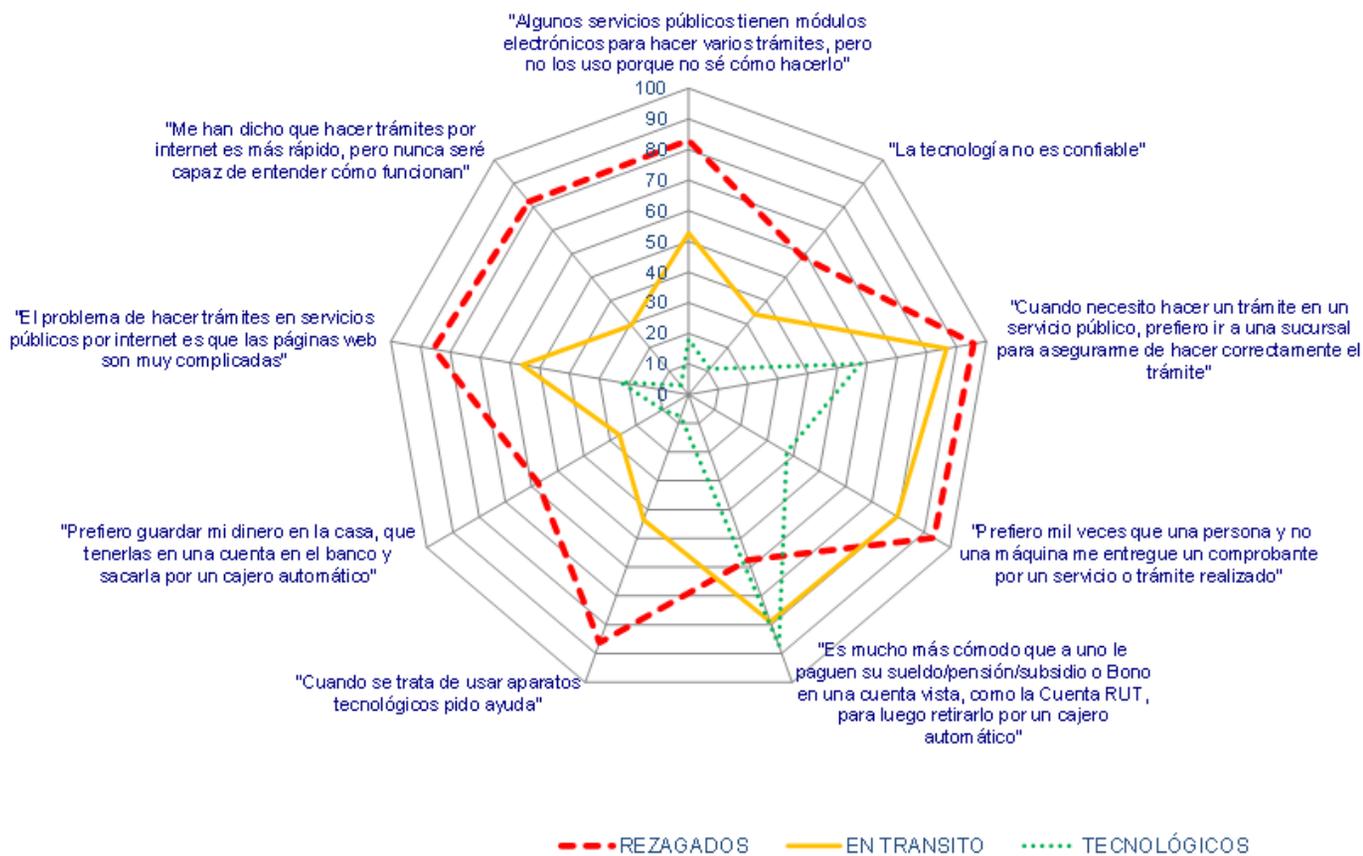
Gráfico n° 53: Perfil psicográfico derivado del análisis de clúster (1 de 2)



Del análisis de estos gráficos, pueden establecerse las características predominantes en cada tipología. De ahí que es posible describir a cada perfil en base al porcentual o nivel de acuerdo predominante con cada una de las sentencias que describen una actitud hacia la tecnología, medida como un *continuum* de lejanía o proximidad, expresada en una escala de acuerdo o desacuerdo con sentencias que describen opiniones de personas habituadas o no al uso de tecnología en su cotidianeidad.

No obstante, hay que entender que estas tipologías, como su nombre lo dice son *per se* «tipos ideales» que exageran la realidad a fin de facilitar el análisis. En este sentido, lo más correcto es hablar de usuarios que tienden a ser «Rezagados», «En Tránsito» o «Tecnológicos».

**Gráfico n° 54: Perfil psicográfico derivado del análisis de clúster (2 de 2)**



Del análisis de los gráficos de perfil, se desprende la siguiente definición de cada tipología:

### Grupo 1 «Rezagados Tecnológicos»

- Nunca transfieren dinero por Internet por desconfianza.
- Prefieren hablar por teléfono a comunicarse por WhatsApp.
- No creen que la tecnología les facilite la vida.
- No les parece que todos los servicios públicos estén disponibles por Internet.
- Prefieren relacionarse cara a cara con quien tengan que comunicarse.
- Tienen mayor desconfianza y temor frente a Internet, por estafas asociadas a robo de claves secretas.
- Nunca han sido hábiles con la tecnología.
- Consideran útil Internet, pero les es difícil entender cómo funciona.
- Tienen problemas de recursos para acceder a Internet.
- No son los primeros en acceder a las nuevas tecnologías.
- No usan módulos electrónicos de servicios públicos por no saber usarlos.
- No ven a la tecnología como algo confiable.
- Prefieren asegurarse de hacer bien el trámite de un servicio público, asistiendo a las sucursales.
- Prefieren el comprobante de realización de un trámite entregado por una persona.
- No es cómodo que les paguen en una cuenta vista para retirar en cajero automático.
- Piden ayuda cuando se trata de usar aparatos tecnológicos.
- Guardan su dinero en casa, en vez de tenerla en una cuenta y retirarla de un cajero automático.
- El problema de hacer trámites de servicios públicos por la web es que las páginas son complicadas.
- A su juicio, nunca entenderán como funciona Internet.

### Grupo 2 «En Tránsito»

- Más indiferente y un poco de acuerdo con transferir dinero por Internet.
- Más indiferente y un poco en desacuerdo con comunicarse por WhatsApp en vez de hablar por teléfono.

- Un poco de acuerdo con que la tecnología les facilita la vida.
- Más indiferente y un poco de acuerdo con que todos los servicios públicos estén disponibles por Internet.
- Más indiferente y un poco de acuerdo con relacionarse cara a cara con quien necesite comunicarse.
- Mas indiferente y un poco de acuerdo en la no utilización de Internet por temor a estafas y robo de claves secretas.
- Más indiferentes, un poco de acuerdo y en desacuerdo con creer que nunca han sido hábiles con la tecnología.
- Más indiferentes y un poco en desacuerdo con considerar útil Internet, pero les es difícil entender cómo funciona.
- Un poco en desacuerdo con que tienen problemas de recursos para acceder a Internet.
- Un poco en desacuerdo con que son los primeros en acceder a las nuevas tecnologías.
- Indiferentes y un poco de acuerdo con que no usan módulos electrónicos de servicios públicos por no saber usarlos.
- Indiferente con ver a la tecnología como algo no confiable.
- Indiferentes y un poco de acuerdo con pedir ayuda cuando se trata de usar aparatos tecnológicos.
- Indiferentes y un poco en desacuerdo con guardar su dinero en casa, en vez de tenerla en una cuenta y retirarla de un cajero automático.
- Indiferentes y un poco en desacuerdo con que el problema de hacer trámites de servicios públicos por la web es que las páginas son complicadas.
- Indiferentes y un poco en desacuerdo con que nunca serán capaces de entender cómo funciona Internet.

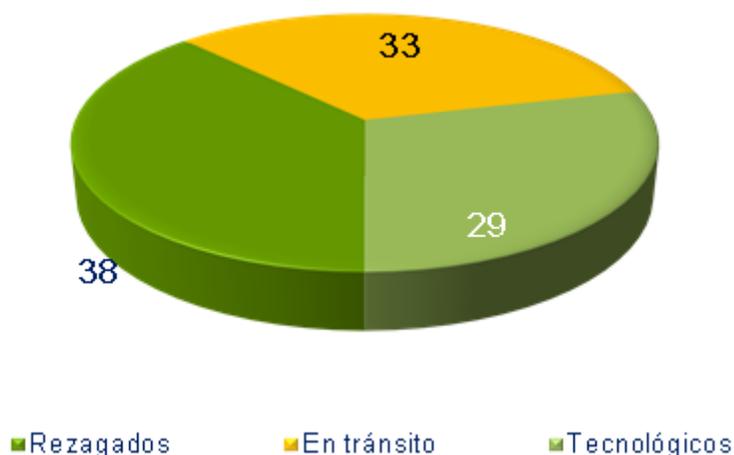
### Grupo 3 «Tecnológicos»

- La tecnología les facilita la vida.
- Creen que todos los servicios públicos deberían estar disponibles por Internet.

- Prefieren relacionarse por Internet con quien necesiten comunicarse.
- Utilizan Internet a pesar del temor a estafas y robo de claves secretas.
- Son hábiles con la tecnología.
- Consideran útil Internet y no le es difícil entender cómo funciona.
- No tienen problemas de recursos para acceder a Internet.
- Son los primeros en acceder a las nuevas tecnologías.
- Utilizan los módulos electrónicos de servicios públicos.
- Confían en la tecnología.
- No requieren de ir a las sucursales para asegurarse del trámite bien hecho.
- No tienen problemas con que una máquina les entregue el comprobante de un trámite realizado.
- Prefieren el pago de un sueldo o subsidio en una cuenta vista para girar luego de un cajero automático.
- No piden ayuda cuando se trata de usar aparatos tecnológicos.
- No guardan su dinero en casa, prefiere una cuenta en un banco.
- No consideran que las páginas web sean complicadas y un problema para la realización de un trámite de un servicio público.
- Entienden cómo funciona Internet.

En esta lógica de caracterización, podemos comprobar que la mayoría de los usuarios son «Rezagados Tecnológicos» (38%), seguido por usuarios «En Tránsito» (33%) y un porcentaje menor (29%) de «Tecnológicos». Dado este escenario, *a priori* podría concluirse que existe un potencial de 62% de usuarios («En Tránsito» + «Tecnológicos») que accederían con mayor facilidad a la entrega de servicios de ChileAtiende a través del canal digital, en particular desde la página web. Sin embargo, ¿por qué este segmento sigue asistiendo a una sucursal? Como se verá más adelante, una de las principales razones es el desconocimiento de la web de IPS ChileAtiende y de los servicios que ofrece.

**Gráfico n° 55: Representación de cada tipología, en porcentaje**



Si se analizan las tipologías por variables sociodemográficas, vemos que los «Rezagados Tecnológicos» son levemente más mujeres, en relación con los «Tecnológicos», que tienden a ser más hombres. En términos etarios, aunque esperable, a mayor edad más «Rezagados».

**Gráfico n° 56: Representación de cada tipología, según sexo**



Es también esperable que a mayor nivel socioeconómico se encuentre una mayor proporción de usuarios «Tecnológicos», los cuales no solo disponen de los recursos para acceder a la tecnología, sino también del conocimiento necesario para hacer uso de las herramientas que ofrece.

Se verifica aquí que la brecha digital es también socioeconómica y, por lo tanto, es la educación en el uso de tecnología y la disponibilidad de las mismas lo que ayudará a reducir la brecha.

**Gráfico n° 57: Representación de cada tipología, según grupo etario**



**Gráfico n° 58: Representación de cada tipología, según grupo socioeconómico**



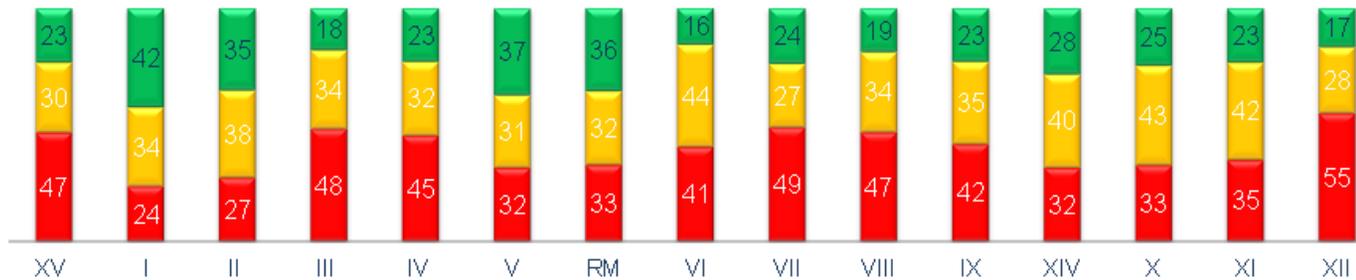
Para efectos de analizar potenciales iniciativas de integración digital, resulta relevante el análisis de estas tipologías según región, donde destaca la zona centro sur como aquella que presenta mayor proporción de «Rezagos Tecnológicos».

**Gráfico n° 59: Representación de cada tipología, según zona geográfica**



En las zonas restantes hay regiones que también presentan una mayoría de «Rezagados Tecnológicos». Tal es el caso de las regiones XII, XV y III. Respecto de los «Tecnológicos», la mayor proporción se encuentra en las regiones Metropolitana, I, II y V.

**Gráfico n° 60: Representación de cada tipología, según región**



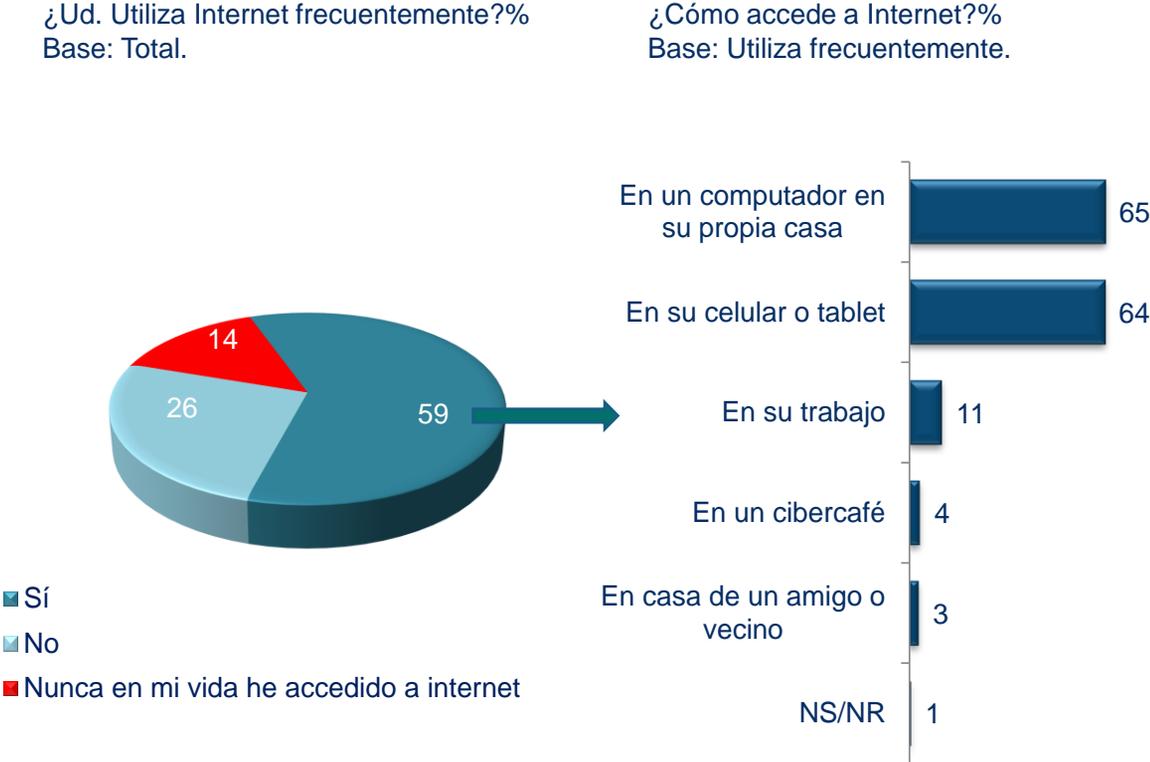
## ii. Caracterización por acceso a Internet y tenencia de dispositivos móviles

Como un ejercicio de profundización en la caracterización de los usuarios de IPS ChileAtiende, interesa entender concretamente el nivel de uso de Internet, la tenencia de

tecnologías de acceso a Internet y, por supuesto, el nivel de conocimiento y uso de los canales digitales de ChileAtiende (Facilit@, [www.ips.gob.cl](http://www.ips.gob.cl) y [www.ChileAtiende.cl](http://www.ChileAtiende.cl)).

59% de los usuarios utiliza Internet, principalmente en un computador en casa y en su celular o tableta. 26% utiliza Internet de manera menos frecuente, por lo que desde esta perspectiva, en términos de conectividad existe un terreno llano para la promoción del uso del canal digital.

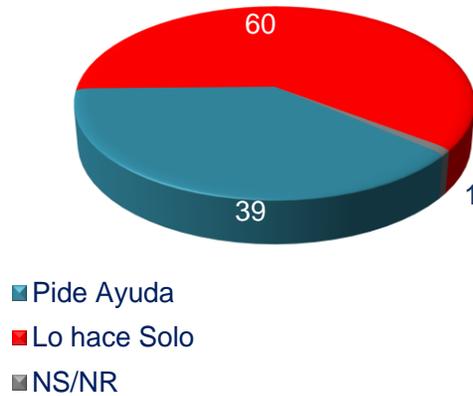
**Gráficos n° 61 y n° 62: Utilización de Internet y lugar de acceso**



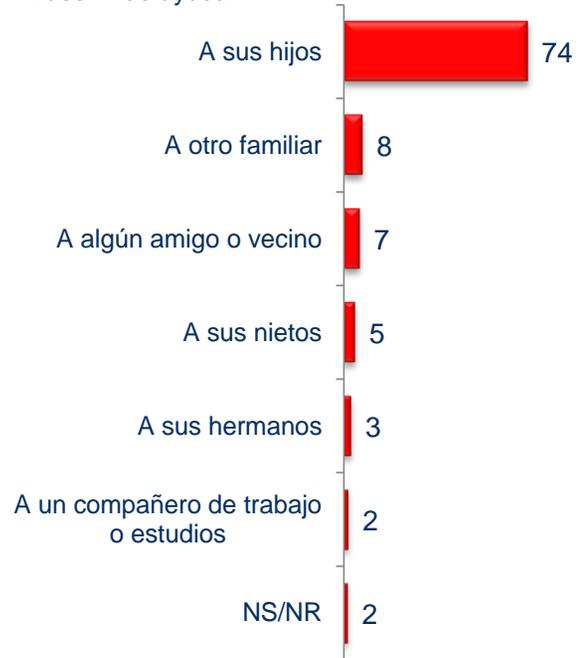
Sin embargo, no todos quienes utilizan Internet lo hacen con total independencia, muchos de ellos solicitan ayuda a alguien más para hacer uso de la herramienta, generalmente a sus hijos.

**Gráficos n° 63 y n° 64: Ayuda para el acceso a Internet**

En general, cuando usted accede a Internet ¿lo hace sólo/a o pide ayuda?%  
Base: Usa Internet



Cuando pide ayuda para acceder a internet ¿a quién recurre la mayoría de las veces?  
Base: Pide ayuda



En relación con la tenencia de teléfonos móviles para acceder a canales remotos o digitales, es posible comprobar que hay una correlación entre poseer teléfonos inteligentes o *multimedia phones* y pertenecer al perfil de usuario descrito como «Tecnológico».

**Cuadro n° 190: Tenencia de teléfonos móviles, según zona geográfica y tipología**

Tenencia de Teléfono Móvil	Total	Zonas Geográficas					Tipología		
		NORTE	CENTRO NORTE	RM	CENTRO SUR	SUR	Rezagados	En Tránsito	Tecnológicos
Base	3000	270	660	600	840	630	1159	1012	816
Teléfono Común (Feature Phone)	33,3%	30,2%	31,4%	22,5%	43,9%	42,8%	63,8%	22,7%	6,0%
Teléfono Multimedia (Multimedia Phone)	19,5%	13,8%	20,5%	17,8%	23,4%	18,9%	17,2%	25,5%	15,7%
Teléfono Inteligente (Smartphone)	41,9%	52,5%	44,9%	51,5%	27,9%	34,5%	10,5%	48,4%	75,4%
No tiene celular	3,9%	3,1%	2,6%	6,3%	2,5%	3,1%	7,6%	2,3%	,9%
NS/NR	1,4%	,4%	,6%	1,8%	2,2%	,7%	1,0%	1,2%	2,1%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

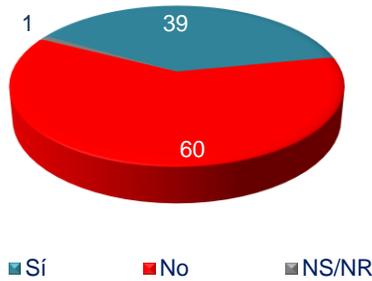
Así, también se observa que son las zonas centro sur y sur las que presentan un menor nivel de penetración de teléfonos con conectividad a Internet (se midió el potencial de conectividad, ya que no se consultó por plan de datos).

### iii. Caracterización por nivel de conocimiento y uso del canal digital

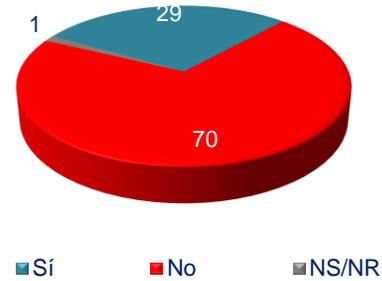
Un elemento clave para instalar hábitos de uso en un grupo objetivo es dar a conocer el servicio para el cual se espera hacer la promoción. De ahí que la correlación entre el nivel de conocimiento y el nivel de uso es directa, sobre todo en servicios que no tienen un costo asociado o bien no tienen un valor excesivo para la media de ingresos de la población. De ahí que una de las consultas que se incluyó en la encuesta apuntó a determinar el porcentaje de usuarios que conoce el canal digital de ChileAtiende. De su análisis, podemos deducir que **el nivel de conocimiento del canal digital es muy bajo** y, por ende, su uso también lo es.

### Gráficos n° 65 y n° 66: Conocimiento y uso de sitio de ChileAtiende

¿Conoce el sitio web de ChileAtiende?%  
Base: Total



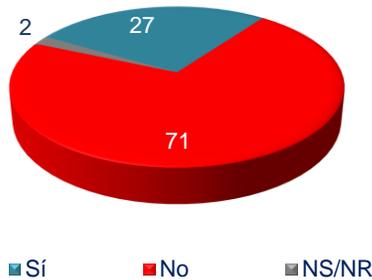
¿Utiliza o ha utilizado el sitio web de ChileAtiende?%  
Base: Total



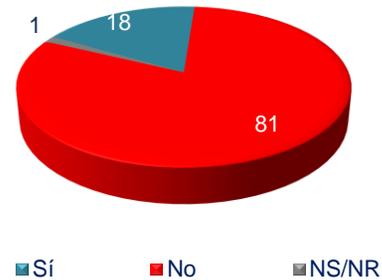
Esta situación se comprueba para el sitio [www.ChileAtiende.cl](http://www.ChileAtiende.cl), conocido por 39% y utilizado por 29% de los usuarios. También para el sitio [www.ips.gob.cl](http://www.ips.gob.cl), conocido por 27% y utilizado por 18% de los usuarios.

### Gráficos n° 67 y n° 68: Conocimiento y uso de sitio de IPS

¿Conoce el sitio web de IPS?%  
Base: Total



¿Utiliza o ha utilizado el sitio web de IPS? %  
Base: Total

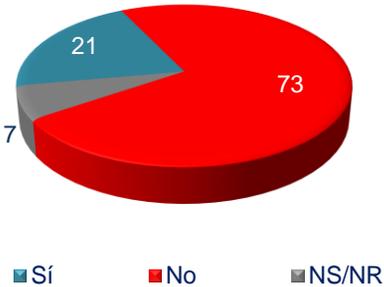


Esta misma situación se repite en el caso de Facilit@, el que como vimos en el estudio cualitativo tiene un bajo nivel de conocimiento y uso, con el agravante de que el módulo está disponible presencialmente. Es quizás atribuible este desconocimiento a su ubicación en las sucursales IPS ChileAtiende, pero también es necesario preguntarse si se han dado a

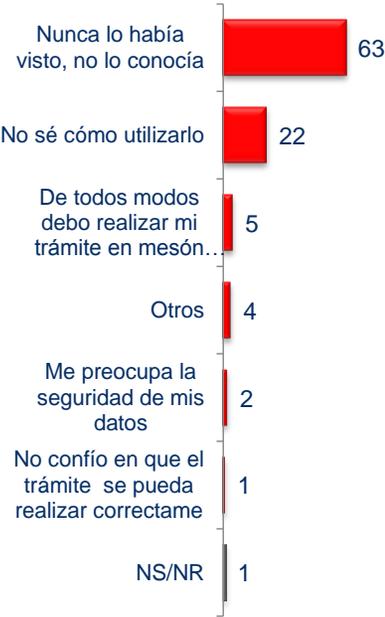
conocer lo suficiente como para incentivar su uso. En particular, Facilit@ es utilizado por un porcentaje pequeño, y la razón principal que expresan quienes no lo utilizan es que no lo conocen o no lo han visto.

**Gráficos n° 69 y n° 70: Conocimiento y uso de sitio de ChiUso y razón de uso de módulo de autoatención Facilit@**

¿Utiliza o ha utilizado el Modulo Facilit@ de esta sucursal?%  
Base: Total



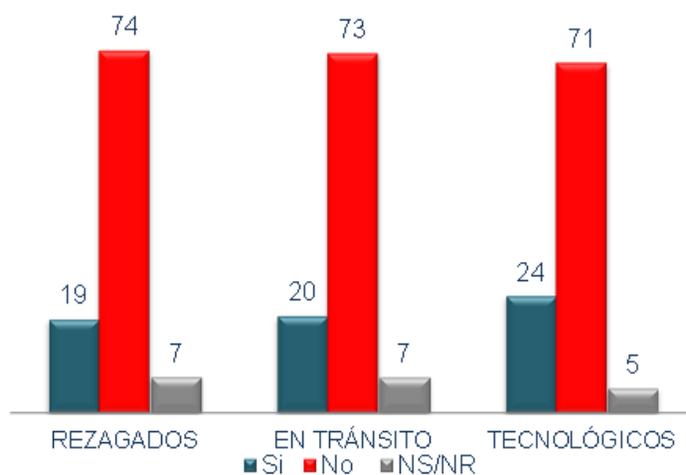
¿Por qué razón no ha utilizado el Modulo Facilit@ de esta sucursal?%  
Base: No utiliza o ha utilizado Modulo Facilit@ de esta sucursal



De esta información, se desprende que la primera labor de cara a incentivar el uso del canal digital por parte de ChileAtiende es comunicar la existencia de este canal y los servicios que ofrece. Paralelamente, y a medida que el nivel de conocimiento del canal incrementa, las acciones deben apuntar a diseñar un dispositivo para enseñar a los usuarios a acceder a los servicios a través del canal digital.

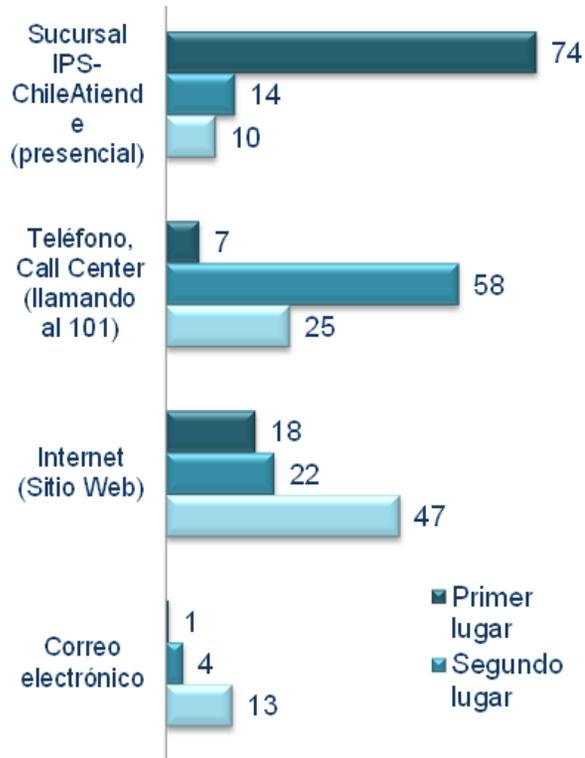
Estas acciones de difusión deben ser transversales, ya que el nivel de desconocimiento es en todos los segmentos actitudinales, sin importar su proximidad hacia la tecnología.

**Gráfico n° 71: Uso del módulo Facilit@, según tipología**



Dados los resultados de desconocimiento del canal digital, se asume la promoción de una conducta futura de volver a utilizar el canal presencial. De hecho, 74% de los usuarios declara que en primer lugar iría a una sucursal a hacer una consulta, solicitud o trámite de ChileAtiende, y solo 18% le daría esa prioridad al canal web. Sin embargo, al ser consultados por la posibilidad de realizar en una página web los mismos trámites por los que acude a la sucursal, la actitud cambia, llegando a un significativo porcentaje de usuarios que preferirían hacer el trámite por Internet.

**Gráfico n° 72: Preferencia de canal para realizar trámites en IPS - ChileAtiende**



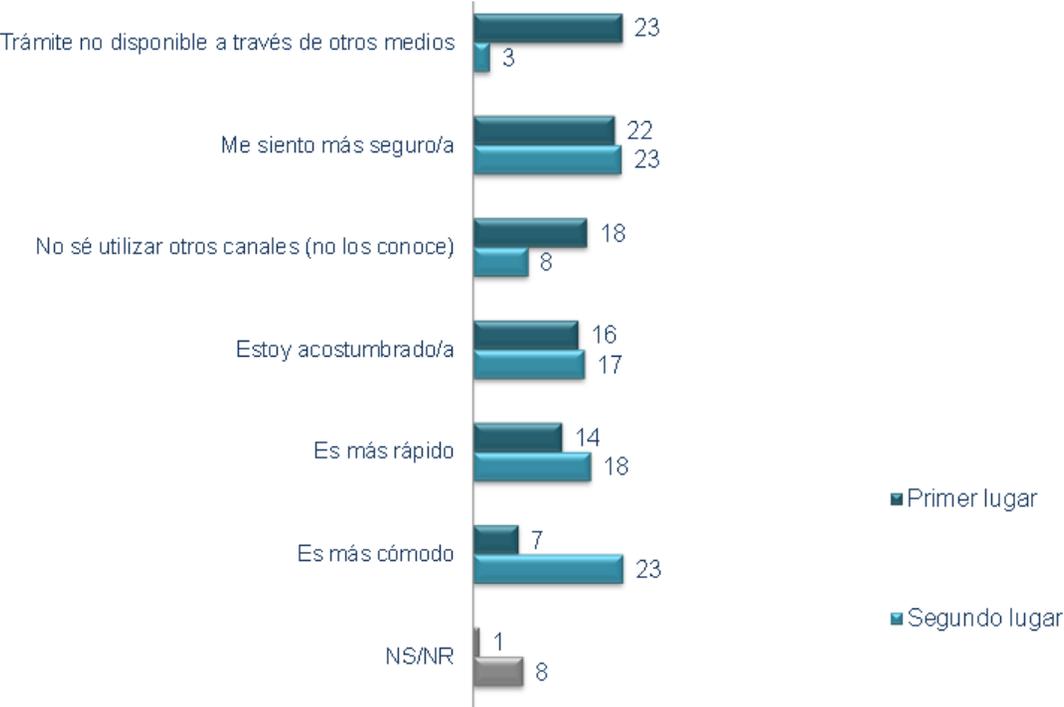
**Gráfico n° 73: Porcentaje de personas que volvería a realizar el mismo trámite en una sucursal o por otro canal**



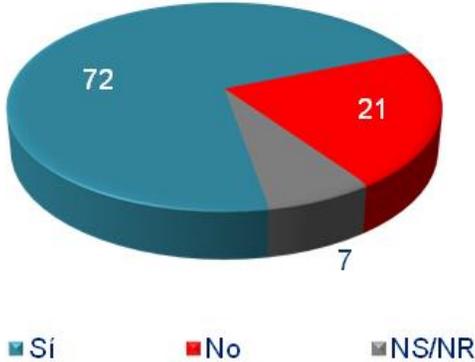
Más determinante es el dato que afirma que 84% de los usuarios, dada su experiencia en la sucursal, a futuro volverían a utilizarla para el mismo trámite. Este hecho, si bien habla muy bien de la experiencia en las oficinas —situación evidenciada en la fase cualitativa—,

da cuenta de que aún queda un largo camino para incentivar el uso del canal digital. En efecto, dentro de las razones que se esgrimen para acudir a la sucursal está la creencia de que el «trámite no está disponible a través de otros medios» (23% y primera mención), pero también porque «no sabe utilizar otros canales o no los conoce» (18% y primera mención), sumado a razones de seguridad y comodidad.

**Gráfico n° 74: Principal razón para realizar el trámite en la sucursal y no en otro canal**



**Gráfico n° 75: Porcentaje de personas que haría el trámite por internet, si estuviese disponible**



Por lo tanto, se confirma nuevamente que el no uso del canal digital está directamente asociado al desconocimiento de que se pueden hacer casi los mismos trámites que en la sucursal. De hecho, al preguntar a quienes señalaron que la operación realizada en la oficina obedecía a que «no estaba disponible a través de otros medios», 72% respondió que podría hacerlo vía web.

#### **iv. Evaluación del canal digital y recomendación de IPS ChileAtiende**

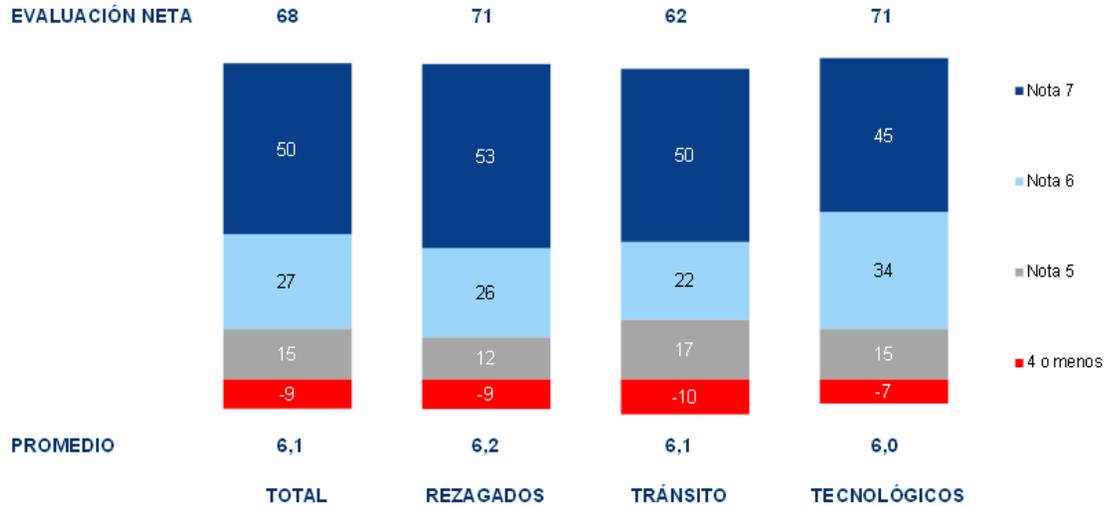
Para efectos de este estudio, la evaluación del canal digital se aplicó a través de una escala de satisfacción con la experiencia de uso solo para el módulo Facilit@. En el caso de las páginas web [www.ips.gob.cl](http://www.ips.gob.cl) y [www.ChileAtiende.cl](http://www.ChileAtiende.cl), se optó por aplicar un test de usabilidad a través de la técnica de *eyetracking*, cuyos resultados analizaremos en el capítulo siguiente.

Tal y como se adelantase en la fase cualitativa, si bien para algunos Facilit@ no resulta del todo amigable, para la mayoría es una experiencia altamente satisfactoria. De hecho, 79% de los entrevistados califica con nota 6 y 7 la experiencia de servicio, y un porcentaje menor a 10% se declara insatisfecho, lo que arroja un valor neto de satisfacción superior a 65%, según estándares nacionales<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Ver [www.procalidad.cl](http://www.procalidad.cl): 60% Neta Sector Público en 1<sup>er</sup> semestre 2014.

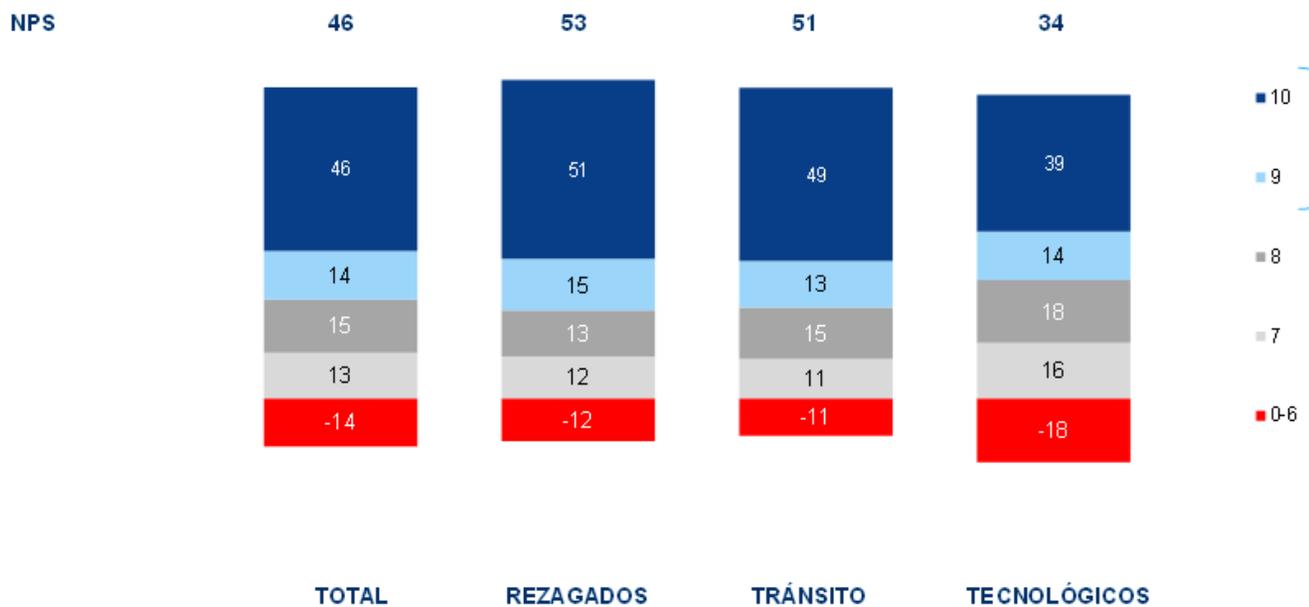
**Gráfico n° 76: Satisfacción con el módulo Facilit@, según tipología**



Al comparar niveles de satisfacción con el módulo Facilit@ según perfiles de usuarios, se observa que si bien todos evalúan satisfactoriamente, «Rezagados» y «Tecnológicos» presentan una satisfacción neta mayor.

Uno de los indicadores más utilizados actualmente para evaluar si las experiencias de servicio son o no memorables es el Net Promoter Score (NPS). La importancia de medirlo radica en que es expresión de la lealtad de los clientes/usuarios hacia un servicio. Una mayor proporción de clientes leales probablemente se explique por la entrega de un servicio de mayor calidad, con un costo (tiempo o dinero) justo o favorable y por un alto respeto o confianza hacia la institución o empresa que provee el servicio. En esta línea, es posible concluir a partir de los resultados, que IPS ChileAtiende tiene un buen nivel de lealtad en sus usuarios del canal presencial. A nivel total logra un NPS del +46, con 60% de promotores y 14% de detractores.

**Gráfico n° 77: Probabilidad de recomendar los servicios de IPS – ChileAtiende a otros, según tipología**



Al hacer un análisis por perfil actitudinal, vemos que son los «Rezagados» los más leales, mientras que el NPS más bajo lo registran los «Tecnológicos».

La importancia de lograr mayor lealtad en los usuarios es que ellos tendrán una mejor disposición a adoptar los cambios propuestos por la institución, ya sea que se traduzcan en nuevos servicios o nuevos canales de atención. Así también, reutilizan los servicios toda vez que encuentran que la experiencia así lo amerita. Recomiendan y contribuyen a la construcción de confianza y respeto en la institución, pero quizás lo más importante es que están siempre dispuestos a dar *feedback* sobre los aspectos positivos y negativos de la experiencia de servicio.

## v. Conclusiones generales

A partir del levantamiento y análisis cualitativo, se observa un esfuerzo institucional para llevar adelante y perfeccionar este sistema de atención, el cual proporciona un alto grado de

satisfacción en los usuarios. Existe un compromiso por parte de los directivos y ejecutivos, tanto del *call center* como de las sucursales, que se evidencia en una postura alineada donde el foco está en el usuario, una atención cercana y humana.

Sin embargo, la primera barrera que debe vencerse parte de la falta de conocimiento que tienen los usuarios de las potencialidades y servicios que brinda ChileAtiende. En efecto, los usuarios de sucursales declaran gran desconocimiento del canal digital. Por otro lado, existen barreras —y en ese sentido, oportunidades de mejora— en dos ámbitos prioritarios del modelo de atención: la complementariedad de canales y la atención de múltiples servicios correspondientes a las instituciones en convenio. Por último, y relacionado directamente con el análisis del canal digital, no existe un buen uso del módulo Facilit@ en sucursales, aun cuando quienes lo utilizan, al ser asistidos lo evalúan satisfactoriamente.

### *Invisibilidad de ChileAtiende*

Antes de referirse específicamente a los problemas u oportunidades del modelo de atención, debe destacarse la invisibilidad de ChileAtiende como el principal problema a abordar para el fortalecimiento de cualquiera de los canales de atención, especialmente de los no presenciales, que no poseen un lugar físico para darse a conocer. La invisibilidad es un problema general y recae igualmente en los tres canales de atención.

- La sucursal no siempre es reconocida o es asociada al INP. Muchos de los usuarios que llegan a la sucursal lo hacen por primera vez, y desconocen la institución y sus servicios. Para los adultos mayores, su visita a la sucursal es la continuidad de lo que era el INP, y varios ni siquiera perciben que se trata de una sucursal con otra denominación. Esta confusión también traspasa lo institucional, ya que tampoco existe homogeneidad en las nomenclaturas. Algunas sucursales poseen señalética de ChileAtiende, mientras que en otras —como en Providencia— figura en la entrada el rótulo de «Instituto de Previsión Social».
- La web es visitada por usuarios que, en muchas oportunidades, llegan por medio del buscador o de otra institución, y no realizan una asociación directa con la web ChileAtiende.

- El *contact center* no es conocido por gran parte de los entrevistados. No existe una asociación directa con el número telefónico.

Ante esta situación aún no existe una decisión institucional de difundir ChileAtiende, ya que hoy está en evaluación respecto de cómo proyectar este servicio en el corto plazo.

Dentro de las formas de dar a conocer el servicio —desde lo analizado a partir de observaciones y entrevistas—, destaca el «boca a boca» o la derivación desde otra institución. Para una **efectiva difusión desde el primer contacto, sería necesario detectar efectivamente qué instituciones son las que derivan prioritariamente sus gestiones a ChileAtiende, e incluir a estos actores en la campaña de una mayor digitalización.**

#### *Problemas en la integración de múltiples servicios en la misma plataforma*

La capacidad de ChileAtiende de gestionar servicios de una cantidad creciente de instituciones se puede transformar en un arma de doble filo. Por un lado, los usuarios agradecen informarse y realizar múltiples trámites en una misma plataforma, lo que se evidencia en que el público que asiste a la sucursal, por lo general aprovecha de consultar por otros servicios o informaciones. Sin embargo, se produce una expectativa muy alta, ya que se piensa que es posible realizar cualquier tipo de trámite y, por otro lado, se genera confusión acerca de qué es lo que se puede llevar a cabo en ChileAtiende y por qué canal de contacto. Lo mismo ocurre en la página web, la cual es poco amigable al momento de entregar información sobre numerosos servicios.

Es así como los medios no presenciales —especialmente la web— generan mayor confusión sobre los alcances de ChileAtiende para informar o gestionar los trámites de otras instituciones, lo que está directamente relacionado con la amplia gama de servicios que la web condensa, incluyendo instituciones que no tienen ningún tipo de convenio y que no son abordadas por los otros dos canales (el presencial y el *contact center*).

#### *Medidas para evitar la confusión de los tipos de alcance y servicios ofertados en ChileAtiende*

Para solventar estos problemas, se recomienda revisar la manera en que se integran los servicios, avanzando hacia una mayor transparencia y claridad frente al usuario sobre las categorizaciones de la web, explicando los diferentes alcances de ChileAtiende en cada uno de ellos. La mayor incomodidad de cara al usuario es llegar al lugar que no corresponde a realizar un trámite. Esta información debería ser explicada a modo de advertencia y contar con un formato destacado.

*La complementariedad de los canales de atención no está presente efectivamente en los puntos de contacto con el usuario*

El modelo de atención de ChileAtiende sienta sus bases en la capacidad de los distintos canales de ejercer roles diferenciados y complementar sus funciones para una atención integral. Sin embargo, la mayoría no percibe este modelo único de atención, ya que consideran a ChileAtiende como un único canal por el que toman el primer contacto, especialmente los perfiles con menos uso y conexión a las TIC. Si bien los canales no presenciales (digital y remoto) sí asumen la complementariedad del modelo, esta se restringe mayoritariamente a la derivación a la sucursal para concluir un trámite o abordar consultas complejas.

Sin embargo, en las sucursales no existe un incentivo verdadero a estimular el uso de los otros canales bajo el mecanismo de la complementariedad. No existe un protocolo de atención que derive al portal o al *call center*; solo está presente la multicanalidad de la atención en la señalética, lo que no es suficientemente perceptible por los usuarios. En pocos casos se pudo observar la derivación a otros canales desde la sucursal, siendo mayoritaria la entrega de una tarjeta de visita con el número del *call center* y la indicación de llamar por teléfono en un plazo determinado.

Desde la experiencia de los ejecutivos del *call center* y de las sucursales, el circuito de atención en ChileAtiende comienza en la sucursal. En caso de quedar consultas o postulaciones pendientes, el personal deriva a los usuarios a la línea telefónica. Quienes mantienen dudas o consultas tras la atención telefónica son, idealmente, derivados a la web.

Desde las observaciones, entrevistas y grupos de discusión observamos circuitos divergentes. Se pueden identificar en términos amplios los siguientes flujos:

- a) Web - *call center* - web - sucursal: este circuito responde al perfil de los usuarios más tecnológicos, específicamente los jóvenes y los adultos mayores conectados. Acceden a la web de ChileAtiende a través del buscador, por la consulta inicial, y ahí encuentran el número del *call center* y consultan por su solicitud específica. Si requieren hacer algún trámite, intentan avanzar en las gestiones en línea para llegar a la sucursal a finalizar el trámite.
- b) Sucursal - *call center*: los adultos mayores pensionados tradicionales («Rezagados»), llegan primero a la sucursal y agradecen cuando conocen la posibilidad de llamar por teléfono y evitar salir de casa.
- c) *Call center* - web - sucursal: algunos usuarios se vinculan inicialmente por el *call center* y, en base a una falta de comprensión o demasiada espera, deciden acceder directamente a la sucursal, informándose previamente de la dirección de la misma en la web.

Este circuito es susceptible de potenciarse o modificarse en función de los diferentes perfiles que se han derivado del presente estudio, lo que se expondrá más adelante en las conclusiones referidas a los perfiles.

#### *El módulo Facilit@ no cumple óptimamente su función*

Facilit@ está pensado para atraer, a través de dispositivos de apariencia moderna y novedosa, a los usuarios para que puedan autoatenderse en consultas y trámites simples, como es la impresión de certificados. De esta forma, se busca descongestionar la atención brindada en la plataforma o en la OIRS, al igual que acortar los tiempos de espera. Tras las observaciones en sucursales y entrevistas al personal, es posible afirmar que este objetivo no se está cumpliendo, generándose un problema de fondo que cuestiona las intenciones bajo las que estos módulos fueron instalados, donde más que generar una «apariencia tecnológica», deben insertarse de manera lógica en el modelo general de atención, en base a la coordinación efectiva entre el canal presencial y su símil digital.

Los problemas que explican el rol y funcionamiento crítico de estos módulos en las sucursales son:

- a) Ubicación en lugares poco visibles o accesibles directamente por el usuario: de las sucursales observadas, Providencia y Santo Domingo tienen los módulos en la entrada de la sucursal, resultando su ubicación directamente accesible para los usuarios, aunque de todas formas estos se dirijan en primer lugar al anfitrión. Tal proceso de atención, que pasa siempre por las derivaciones, está definido de dicha forma desde los protocolos institucionales, los que pueden explicar igualmente que no se incentive que los usuarios lleguen directamente al módulo Facilit@.
- b) Derivación por parte del anfitrión a la OIRS y, en casos muy excepcionales o de gran afluencia de público, se aventura a derivar a algunos usuarios presuntamente tecnológicos al módulo de autoatención Facilit@. Esto ocurre en la mayoría de las sucursales observadas, exceptuando Santo Domingo, Villa Alemana y Concepción.
- c) El módulo resulta incómodo en sus dispositivos de teclado, *mouse* y pantalla incluso para los ejecutivos de autoatención, evidenciándose dificultades de manejo en los casos en que los usuarios realizan sus operaciones de manera autónoma.
- d) Problemas de sistema en los módulos o en impresoras. En Concepción, Puente Alto, San Carlos y Villa Alemana existen dificultades de este tipo, representando la mitad de las sucursales observadas.
- e) Problemas en la interfaz: no hay enlaces directos para los trámites más frecuentes y los formularios demandan demasiado tiempo al usuario o al ejecutivo de autoatención.

A pesar de las dificultades enunciadas, los usuarios que son atendidos por medio de Facilit@ valoran y agradecen enormemente la rapidez y eficiencia lograda por estos módulos, que sorprenden por su apariencia moderna y tecnológica. Igualmente, es notoria la descongestión del resto de la plataforma o de la OIRS en las sucursales donde funciona activamente gracias a la experiencia y eficiencia del ejecutivo (como sucede en Villa Alemana, Santo Domingo y Concepción).

## **vi. Recomendaciones: los perfiles de usuarios y las oportunidades de digitalización**

Existe una gran diversidad entre los usuarios en relación con la etapa de vida y su vínculo con las TIC, lo que permite la identificación de seis perfiles diferenciados. Sin embargo, con el fin de exponer las oportunidades de digitalización de los distintos usuarios, estos se pueden agrupar en tres tipos, que se alinean con los resultados del levantamiento y análisis cuantitativo: los «Rezagados Tecnológicos», los usuarios «En Tránsito» y los «Tecnológicos».

### *Los «Rezagados Tecnológicos»*

Este perfil incluiría a aquellos usuarios que no tienen prácticamente ningún vínculo con los dispositivos tecnológicos. Se trata del perfil más vulnerable económica y educacionalmente y, en ese sentido, corresponde al **tipo mayoritario de usuarios de ChileAtiende**.

Desde el análisis más profundo y detallado del análisis cualitativo, se pueden encontrar diferencias en relación con la etapa de vida y situación socio-laboral, lo que permite desglosar este grupo en tres perfiles, cada uno de ellos descrito más arriba en el presente informe. Estos son:

- i. Jóvenes con acceso limitado a las TIC.
- ii. Trabajadores tradicionales.
- iii. Pensionados tradicionales.

**La principal diferencia en estos tres perfiles es que en los jóvenes hay un mayor acercamiento a los medios digitales y, por lo tanto, resultaría más fácil lograr una mayor digitalización de sus consultas y trámites.** Sin embargo, es el tipo de uso que estos jóvenes tienen lo que obstaculiza un uso eficiente, dirigido a satisfacer de mejor manera sus necesidades de atención. Este se restringe principalmente al ocio o comunicación social, es decir, a una relación más pasiva. En ese sentido, el vínculo digital con las instituciones del Estado no es observado como una posibilidad efectiva en el contexto del uso de los

dispositivos tecnológicos de comunicación e información. Este perfil se acerca al que cuantitativamente se definió como «En Tránsito», por cuanto sí utilizarían las TIC.

**Los trabajadores y pensionados tradicionales prácticamente no tienen vínculo con las TIC, lo que impone mayores dificultades al momento de fortalecer su digitalización. En general, para todo este perfil de «Rezagados Tecnológicos», las oportunidades de digitalización deben ir dirigidas a la realización de una campaña de capacitación.** Esta debería incorporar criterios unificados de capacitación que se puedan incluir en determinado tipo de atenciones presenciales, las cuales, tal y como sucede actualmente de manera intuitiva, deberían diferenciarse en función del segmento etario. Por otro lado, en esta campaña de digitalización deberían **incluirse los actores clave en el marco de las derivaciones a ChileAtiende, como la municipalidad —que figura como el principal vínculo estatal con este perfil de usuario— o las juntas de vecinos.** Resulta necesario, en ese sentido, alinear a las instituciones en convenio y a los actores clave de la comunidad en esta campaña de capacitación digital y digitalización de la información y trámites estatales.

Existen algunas **oportunidades de digitalización particulares** para algunos de estos subperfiles cualitativos, que surgen explícitamente de las necesidades de los usuarios entrevistados<sup>30</sup>:

#### *Expectativas y oportunidades de digitalización en los trabajadores tradicionales*

Las expectativas en torno a ChileAtiende, como todo servicio público, se basan en la necesidad de ayuda, la que se traduce en una respuesta completa y clara.

Por otro lado, los usuarios mantienen una actitud pasiva en la relación con los servicios del Estado y con la información en general. Su situación ideal sería que se comunicaran telefónicamente con ellos para informarles sobre sus beneficios.

Sin embargo, en estos usuarios, la cercanía o conocimiento de una experiencia exitosa es suficiente motivación para adentrarse en el mundo de las TIC, especialmente de Internet.

---

<sup>30</sup> Debe aclararse una información desigual por cada perfil, en función de que estos son producto del análisis posterior y la muestra inicial no incluye entrevistas en profundidad para cada uno de ellos. Por esta razón, no se incluyen oportunidades específicas para cada subperfil, específicamente para el tipo de joven con acceso limitado a las TIC.

El primer contacto o conocimiento de esta experiencia puede ser desde los familiares, hijos o hermanos menores.

Es por lo anterior que la primera experiencia digital con ChileAtiende no puede fallar. Es de crucial importancia para que estos usuarios prosigan en la senda de la digitalización. Además, las campañas de difusión y digitalización de ChileAtiende que se dirijan a los segmentos más jóvenes, va a recaer directamente en este perfil, que se asesora por medio de sus hijos o familiares.

### *Expectativas y oportunidades de digitalización en los pensionados tradicionales*

Los desafíos aquí consisten en lograr inicios de digitalización y, principalmente, en mejorar la comunicación y llegada a este segmento con menos acceso. Esto, según los dirigentes vecinales, se podría lograr a través del «boca a boca» y cartas, de forma tradicional. Además, resulta necesario capacitar a los mismos dirigentes vecinales, quienes funcionan como mediadores de los beneficios y medio de contacto que tienen los adultos mayores con los distintos servicios del estado.

Una oportunidad interesante de digitalización que apareció en los relatos de los usuarios es la generación de **videos explicativos en la web o en los totems de la sucursal**, a los que podrían acceder inicialmente con la ayuda de los hijos y nietos, o del ejecutivo de autoatención.

Por otro lado, una oportunidad y necesidad importante para lograr mayor digitalización de los adultos mayores se refiere a la generación de **talleres de computación**, ya que la mayoría de los entrevistados manifestó su interés en participar porque necesitan perder el miedo con una guía inicial. Además, disponen del tiempo necesario.

Desde los resultados puramente cuantitativos, este segmento alcanza 40% del universo de usuarios que puede entenderse que posean barreras estructurales de adopción digital. Estos frenos se asocian principalmente con la edad, el nivel de acceso y de experiencia en el uso de la tecnología en la vida cotidiana. Pertenece al grupo etario mayor de 45 años. Aquí se requiere un trabajo de educación tecnológica y alfabetización digital tendiente a disminuir la brecha.

En este ámbito se sugiere —sobre todo en el subgrupo más joven del segmento, entre los 45 y 64 años— el desarrollo de una estrategia de apoyo asistido desde las instancias institucionales y que permita el tránsito hacia la adopción de la tecnología y de la atención digital ciudadana.

Proponemos también el uso de monitores-facilitadores de ChileAtiende, que asuman un rol activo de difusión y promoción del uso de tecnología y de los canales digitales para la atención de este segmento. Para esto se requiere la presencia de dichos facilitadores en los puntos de atención presencial. El apoyo es clave en el uso y la adopción de nuevas tecnologías.

#### *Los usuarios «En Tránsito»*

Los usuarios «En Tránsito», definidos en los resultados cuantitativos, podrían incluir a los jóvenes con acceso limitado a las TIC y a los jóvenes y adultos moderados. No existe información cualitativa suficiente para desglosar oportunidades específicas para este perfil; sin embargo, se pueden plantear algunas propuestas hipotéticas:

Existe un tipo de usuario, identificado bajo este perfil que corresponde al adulto emprendedor, quien adopta los primeros pasos en la digitalización para crear su negocio. Quienes pertenecen a este perfil **están abiertos y dispuestos a entrar a la digitalización y, en ese sentido, necesitan información sencilla y bien canalizada, la que puede ser transmitida por las instituciones relacionadas con su emprendimiento (Capital Semilla, por ejemplo) o por la municipalidad**, que permanece como el actor clave en este perfil para su vínculo con el Estado.

Los usuarios «En Tránsito» a la adopción digital representan 30%. Poseen mayor propensión de movilidad hacia la adopción de la tecnología y a la atención digital remota que el segmento anterior.

Una característica fundamental es que tienen una experiencia incipiente de vinculación a la tecnología y a canales digitales remotos, tanto en el cotidiano como al momento de realizar trámites asociados al servicio público. Sus barreras no tienen que ver con variables de tipo estructural como el grupo anterior, sino que se relacionan principalmente con temas de seguridad y confianza en la tecnología. Por tal razón, en este

segmento se sugiere la realización de campañas comunicacionales de tipo educativas con foco en la seguridad y la confianza del uso de la tecnología y de canales digitales remotos.

El trabajo aquí es dirigir la estrategia institucional en la seguridad del segmento, ofreciendo garantías y protección de la información personal en la realización de trámites mediante canales digitales remotos de ChileAtiende. Con esto, se puede cambiar su posición de indiferencia y sus bajos niveles de disposición al uso de la tecnología en la realización de operaciones vinculadas a los servicios públicos.

### *Los usuarios «Tecnológicos»*

Este tipo de usuarios tiene un uso cotidiano de las TIC. De igual forma que en el perfil anterior, se pueden establecer diferencias actitudinales y en sus expectativas en función de la etapa de vida en que se encuentran, algo que fue «recogido» en el análisis cualitativo. Los perfiles que se derivan en la parte cualitativa del estudio y que se incluyen en este tipo son:

- i. Jóvenes y adultos conectados
- ii. Adulto mayor conectado

Las diferencias entre ambos perfiles son principalmente etarias y económicas, las que determinan las expectativas y actitudes frente a las TIC. La mayoría de los adultos mayores conectados son de una posición económica más alta y se muestran críticos con la forma en que se inserta la tecnología en la vida diaria.

Las oportunidades de digitalización para los usuarios «Tecnológicos» están directamente relacionadas con la difusión de las plataformas digitales y de los servicios. Además, las plataformas deben ser mejoradas, para lograr mayor claridad e inmediatez en las respuestas, una necesidad que requieren mayormente los jóvenes y adultos conectados.

## **Expectativas y oportunidades de mayor digitalización en jóvenes y adultos conectados**

- La web: que sea más sencilla al momento de hacer los trámites. La mínima información posible, ya que hay «flojera para leer» y «estéticamente colapsa» mucha información.
- Sinceridad frente a los trámites en fechas, plazos y documentos requeridos. Debe quedar muy clara la modalidad del trámite: si es completamente en línea o si este requiere ser finalizado o completado en una sucursal. Esta sinceridad debe incluir igualmente los requisitos necesarios para generar un trámite, tanto los incluyentes como los excluyentes.
- Presentación visual más amigable: más imágenes y menos textos.
- Un *chat* para comunicación instantánea. En virtud de la rapidez y necesidad de inmediatez de este segmento, se valoraría y utilizaría la posibilidad de una comunicación fluida y rápida por esta vía.
- Los trámites en la sucursal pueden ser citados a través de la web o redes sociales, y evitar así esperas innecesarias.

### *Oportunidades de digitalización en los adultos mayores conectados*

Una vez los usuarios la conocen, es evaluada positivamente. Sin embargo, proponen mejoras relacionadas con su edad y mayor accesibilidad: una letra más grande, videos explicativos, más imágenes y menos textos.

De la misma forma que el pensionado tradicional, el adulto mayor pensionado se siente aún con debilidades en su vínculo con la web y las TIC en general, y valorarían enormemente cursos de computación o un acompañamiento inicial para la digitalización de sus trámites o para una autoatención.

El segmento de los «Tecnológicos» representa 30% de los usuarios. Este grupo ha integrado en su cotidiano el uso de la tecnología para la realización de actividades y el acceso a diversos servicios como a los: financieros, redes sociales y servicios públicos, entre otros. Su principal atributo son las altas exigencias que esperan de ChileAtiende, permitiéndole a la institución su uso como un segmento crítico y avanzado que permita

mediante una cocreación ir introduciendo las mejoras a su sistema integrado de atención digital remota.

Este segmento demanda mayor información en los mismos canales remotos respecto de los servicios disponibles mediante esta modalidad de atención. Por esto, se sugiere intensificar el uso de canales no presenciales mediante campañas informativas sobre las instituciones en convenio, así como el número y tipo de servicios públicos que se encuentran disponibles a través de los diversos canales remotos de ChileAtiende. Para la cocreación, se sugieren campañas de actualización de datos y recopilación de información que permita tener un *feedback* de la experiencia usuaria del segmento y ayude a implementar nuevas ideas y desarrollos para optimizar el servicio y la atención digital remota de ChileAtiende.

## **II. EXPERIENCIAS COMPARADAS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE PROVISIÓN EXITOSOS DEL ÁMBITO INTERNACIONAL, QUE PUEDAN SER CONSIDERADOS COMO PRÁCTICAS PÚBLICAS A INCORPORAR EN EL MODELO CHILENO**

Los resultados del estudio de experiencias internacionales exitosas de provisión de trámites y servicios públicos que disponen de modalidad *one stop shop* se dividen en dos partes: en la primera, se muestran los hallazgos sobre experiencias de estrategias de operación; en la segunda, experiencias de implementación de e-Services. En ambos casos se analizan ocho países, de acuerdo a la distribución expuesta en la metodología.

Este abordaje ha sido eminentemente descriptivo, con el fin de exponer realidades diversas que puedan servir de ejemplo para una implementación en Chile, respondiendo así al objetivo específico n° 4 de esta tesis, que buscó «Analizar experiencias comparadas de implementación de procesos de provisión exitosos, que puedan ser considerados como prácticas públicas del ámbito internacional a imitar».

Varios elementos de estas experiencias son luego retomados en la propuesta de mejoramiento del proceso de atención estatal chileno.

### **1. Experiencias operacionales exitosas**

A continuación se muestran los resultados/hallazgos por país, así como para cada variable y dimensión de análisis, además de un resumen evaluativo sobre su organización en torno al servicio electrónico.

Las variables consideradas fueron:

- Canales/Herramientas
- Operación
- Institucionalidad

## AUSTRALIA

### Canales de atención

Respecto de los canales y herramientas, se identifica que ponen a disposición de la ciudadanía tres tipos de redes: digital, presencial y telefónica. El canal digital (web) es el único punto de contacto oficial. En complemento se encuentra el canal telefónico y presencial como canales de soporte que brindan asesoría para navegar y utilizar al portal web.

### Operación

Desde la perspectiva de operación, cuentan con un solo punto de contacto (el portal mygov.au) con acceso único mediante usuario y clave para cada ciudadano. Una vez ingresado al sistema, se agregan las instituciones o servicios con los cuales desea vincularse —previa autorización del uso de datos y confidencialidad— para finalmente realizar los trámites asociados a la institución de interés. La operación se sustenta en once instituciones que están incorporadas al sistema.

Los resultados que tiene Australia al día de hoy son más de 7 millones de usuarios activos en junio del año 2015 y más de 2,2 millones de accesos mensuales al sitio. Desde la perspectiva de transacciones, se realizan más de 490 millones de trámites anualmente en el canal digital.

### Institucionalidad

Desde la perspectiva de la institucionalidad, se identifica que existe una iniciativa materializada en una reforma del año 2011 llamada Service Delivery Reform (SDR), la cual está orientada a mejorar la entrega de servicios al ciudadano. La finalidad es unificar las plataformas del Estado en una sola, donde se integren los servicios prestados por el organismo Human Services Portfolio.

### Descripción de la organización a nivel país en torno al servicio electrónico

Australia es un país soberano de Oceanía, que se gobierna bajo el modelo de Monarquía

Constitucional Federal Parlamentaria. La reina Isabel es la actual jefa del Estado australiano. A su vez, es representada por el gobernador general a nivel federal y por el gobernador de cada Estado. El primer ministro es el encargado de poner en práctica las reformas.

El año 2004 se creó el Departamento de Servicios Humanos al interior del Ministerio de Finanzas, con el rol de desarrollar las políticas de atención de servicios ciudadanos y proveer acceso a beneficios sociales y de salud, entre otros, así como al pago de los mismos.

En términos de trámites electrónicos, Australia creó el sitio mygov.au con el fin de unificar en un solo lugar la totalidad de las diligencias gubernamentales. Su eslogan es: «Todo en un solo lugar».

En este sitio se puede acceder a los servicios que brinda el Estado en forma electrónica. Además, cuenta con identificación a través de clave única que permite acceder a todo el sistema.

## BRASIL

### Canales de atención

Los canales que presenta el programa Poupatempo son:

- Canal presencial: donde se pueden realizar trámites tanto en el formato transaccional como informativo y, a la vez, se presta asesoría a la ciudadanía.
- Página web: la página Poupatempo cuenta con 1.066 trámites disponibles que se pueden iniciar o completar en línea, además de información sobre estos.
- Teléfono: se dispone de un número de atención ciudadana, el cual brinda orientación e información de los trámites del Estado.
- Redes sociales: Twitter, Facebook y YouTube prestan apoyo a los otros canales, brindando información, orientación y material audiovisual.

### Operación

La operación de los diferentes canales que posee el programa Poupatempo se basa en

brindar acceso a beneficios, información, apoyo y agilidad en sus trámites a la población.

La característica de la operación y la relación con los usuarios internos no fue posible determinarla desde las fuentes analizadas.

Poupatempo atiende aproximadamente 3.000 trámites diarios, con una dotación de 80 funcionarios con rol de atención al público para el caso de la sucursal de Piracicaba. Para la sucursal de Campinas Centro se registran diariamente más de 5.000 solicitudes, con una dotación de 180 funcionarios de atención al público con un nivel de satisfacción de 97%.

Importante añadir que el sistema tecnológico que hace de soporte a todas las atenciones permite registrar la trazabilidad y generar reportes con estadísticas asociadas.

#### Institucionalidad

Desde la perspectiva de la institucionalidad, el Gobierno del Estado de San Pablo, para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y a los servicios públicos, implementó en 1997 el programa Poupatempo, que reúne en un solo lugar una amplia gama de organismos y empresas que prestan servicios de carácter público.

El programa ofrece diversos servicios a la población. Entre los más solicitados están la expedición de la cédula de identidad, licencia de conducir nacional, certificado de antecedentes penales y permiso de trabajo.

El Poupatempo se convirtió en un modelo de atención seguido por otras agencias gubernamentales, así como por el sector privado.

#### Descripción de la organización a nivel país en torno al servicio electrónico

Brasil, en particular la ciudad y municipio de San Pablo, cuenta con plataformas de ayuda a la ciudadanía para la realización de trámites y asesoría en línea.

Poupatempo es un concepto en el que está involucrado:

- Prodesp (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo), que se preocupa de contribuir a la eficiencia del sector público y a la simplificación

de los trámites a través de soluciones tecnológicas.

- Departamento de Comunicación del Ministerio de Economía y Planificación.
- Secretaría de Gestión Pública, asociado con la prensa oficial.

La página Poupa Tempo cuenta con una oferta de más de 1.060 trámites disponibles a través de su red multicanal. Se puede iniciar y completar en línea la realización de ciertos trámites, además de brindar información general asociada a los mismos. Además, cuenta con sistemas paralelos, tales como redes sociales, telefónicas y presenciales que se apoyan en la información que se publica en el canal digital. Para el canal presencial los trámites se pueden realizar directamente, y para otros —como el canal telefónico y redes sociales— se permite obtener información y asesoría en torno a la realización del trámite.

## CANADÁ

### Canales de atención

Los canales que Canadá pone a disposición de la ciudadanía a través de Service Canada, son:

- El canal digital (web): la página [www.servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca), que cuenta con los trámites disponibles del Gobierno, los que se pueden iniciar y completar en línea o bien entregar información sobre cómo realizarlos presencialmente.
- El canal telefónico: existe un *call center* que atiende a través de un número de atención ciudadana, el que brinda orientación e información sobre los trámites del Estado.
- Redes sociales: prestan apoyo a los otros canales, brindando información y noticias relacionadas con los trámites de los que dispone el portal.

### Operación

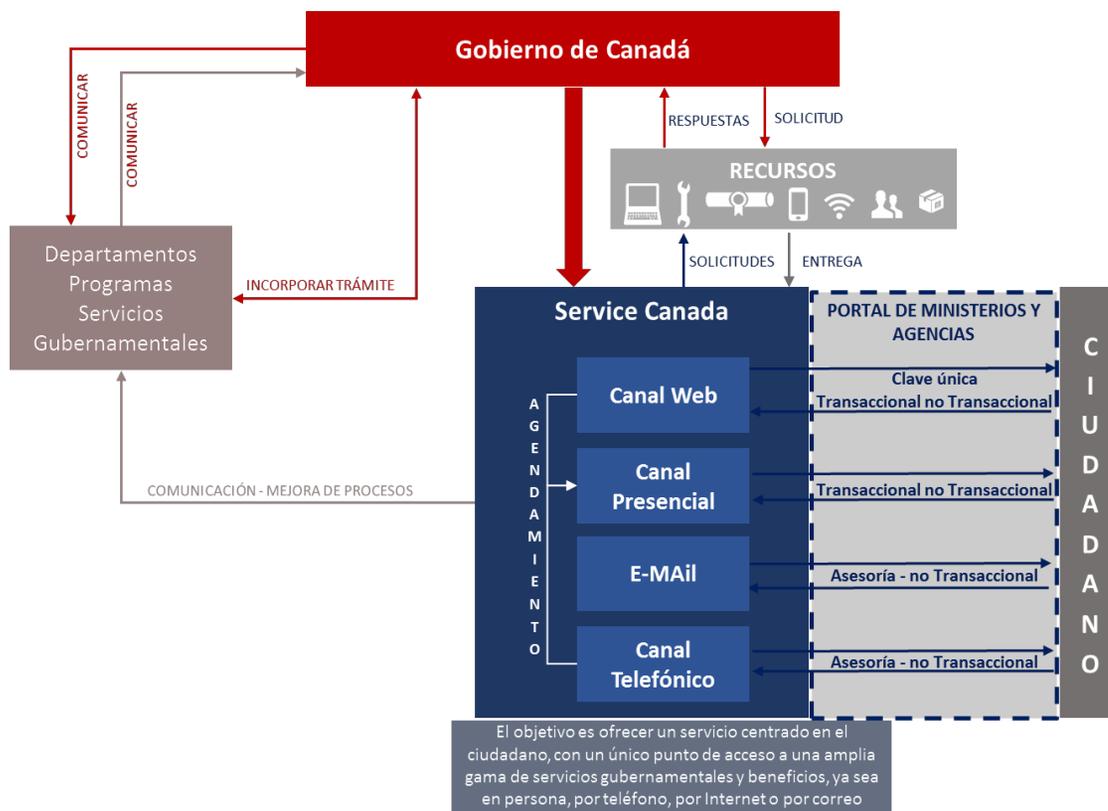
Desde la perspectiva de la operación, Service Canada tiene el objetivo de ser la ventanilla única donde se pueden realizar trámites de los distintos departamentos,

programas o servicios gubernamentales a través de una clave. El acceso se realiza ingresando a sus correspondientes páginas locales desde el portal de Service Canada.

En caso de que sea necesario incorporar un nuevo trámite a la plataforma Service Canada, el método es evaluar si se cuenta con las condiciones adecuadas para su ingreso y, en caso de existir falencias o debilidades por parte de los departamentos, programas o servicios gubernamentales, estos deben realizar mejoras a sus procesos, de manera de lograr la incorporación de forma adecuada.

La siguiente figura presenta el modelo operacional, en función de la información disponible:

**Figura n° 12: Modelo operacional de Service Canada**



Al analizar el modelo de Service Canadá y el modelo de ChileAtiende, se identifica que:

- Cuando se decide la incorporación de un nuevo trámite a la plataforma, se realizan mejoras a los procesos de la institución para una óptima incorporación.
- A través de los canales web y telefónicos, se pueden agendar horas para los

canales presenciales.

- Llevan a cabo asesorías y entregan información a través de correo electrónico.
- Los recursos que Service Canada necesita son gestionados directamente desde el Gobierno de Canadá.

#### Institucionalidad

Desde el punto de vista de la institucionalidad, existe un mandato por parte del Gobierno de Canadá de facilitar el acceso de la población a la información y a los servicios públicos. A través de este desarrollo, Service Canadá reúne en un solo lugar una amplia gama de organismos y empresas que prestan apoyos de carácter público.

Desde la perspectiva organizacional, existe la directriz liderada por el Gobierno de Canadá, que es el que se comunica con los proveedores (tecnología, servicios, recursos humanos, servidores, Internet, entre otros), de manera de estar alineados con la visión gubernamental, y son ellos los que gestionan en base a las necesidades de Service Canada.

#### Descripción de la organización a nivel país en torno al servicio electrónico

Canadá cuenta con una plataforma de ayuda a la ciudadanía para la realización de trámites y asesoría en línea llamada Service Canada. Este servicio depende directamente del Gobierno de Canadá y están involucrados los siguientes organismos: departamentos del Gobierno, agencias, empresas de la Corona, empresas de explotación especiales y otras organizaciones afines. El objetivo de Service Canada es ofrecer un servicio centrado en el ciudadano, con un único punto de ingreso que brinde acceso a una amplia gama de servicios y beneficios gubernamentales, ya sea en persona, por teléfono, por Internet o por correo.

La plataforma Service Canada brinda a la ciudadanía la posibilidad de realizar sus diligencias a través de una plataforma electrónica, poniendo a disposición del público los trámites que se efectúan en las distintas entidades de Gobierno y brindando apoyo y asesoría para realizarlos.

Service Canada cuenta con un canal web, presencial, telefónico y un servicio de notificación vía correo electrónico.

- El canal web se puede utilizar para determinados trámites.
- El canal presencial es transaccional.
- El canal telefónico y el correo electrónico no son transaccionales y trabajan de manera complementaria a los dos canales mencionados, brindando información y asesoría a los ciudadanos.
- Además, a través del canal web y del canal telefónico se puede agendar una reunión para asistir a las oficinas de Service Canada.

## COREA DEL SUR

Canales de atención
<p>Respecto del uso de las redes sociales, los ciudadanos utilizan un sistema de comunicación interactiva mediante el cual el Gobierno brinda información útil a la población y, a su vez, la población puede informar acerca de diversos inconvenientes a la Administración.</p> <p>Y respecto de la integración de canales de atención, todas las organizaciones a nivel central cuentan con procesos estandarizados (BPS On-nara), orientados a registrar los procedimientos de decisión del Gobierno en cooperación con el sector privado. Las políticas gubernamentales contemplan el fortalecimiento de la comunicación con la ciudadanía.</p> <p>Se dispone de herramientas de integración de ofertas de trámites, ya que el centro integrado del Gobierno gestiona globalmente todas las plataformas de información. Esto incrementa su capacidad para responder a los errores del sistema y las amenazas de seguridad.</p> <p>Se realiza gestión de CRM (Customer Relationship Management), en concordancia con la aplicación de políticas para promover la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones. Se dispone de CRM Global Gobiernos.</p>
Operación
<p>Se presenta un alto grado de interoperabilidad entre los sistemas (centralizados) a nivel</p>

gubernamental y de la ciudadanía, conforme a una regulación *ad hoc*. Los ciudadanos pueden acceder a cualquier hora a todos los servicios que las entidades públicas ofrecen. Los servicios son principalmente digitales y se coordinan a nivel central con énfasis en la promoción. Dispone de mecanismos de oferta proactiva.

Alrededor de los *one stop shop* participan agentes gubernamentales, sector privado y ciudadanía, a través del desarrollo y la distribución de aplicaciones móviles intersectoriales que pueden ser bajados en el portal integrado además de servir también como motor de búsqueda y acceso a servicios a través de canales múltiples. La selección de los servicios está centrada en la demanda ciudadana. Se ha logrado que la totalidad de los asuntos administrativos (gestión de personal, finanzas y adquisiciones) se efectúen en línea, mediante un sistema estandarizado BPS ON-nara.

Corea del Sur tiene el primer lugar mundial en el *ranking* del gobierno electrónico y está a la vanguardia al disponer de todos los sistemas integrados con una clave única. El sistema es estimado como altamente rentable ya que, a partir de su primer lugar en el United Nations E-Government Survey 2010, el país aumentó significativamente sus exportaciones, debido a que el resultado incrementó el interés de inversionistas extranjeros por el sistema. Respecto del volumen y gestión de trámites que «no corresponde» atender, existe un límite dado por el nivel central, aunque se busca alcanzar la meta de todo por Internet.

#### Institucionalidad

La colaboración entre el servicio y las instituciones proveedoras de trámites se realiza a través de redes integradas.

#### Descripción de la organización a nivel país en torno al servicio electrónico

Corea de Sur se divide en nueve provincias, una provincia autónoma especial, seis ciudades metropolitanas y una ciudad especial. Cada uno de estos territorios se subdivide, a su vez, en ciudades, condados, circunscripciones, villas, distritos, barrios y pueblos.

El servicio electrónico opera a través de la Red Oficial de Grandes Autopistas, que conecta tres complejos gubernamentales en un radio de 160 km y en su totalidad a

casi todos los departamentos y administraciones. También están conectadas las 16 redes públicas provinciales y cerca de 230 redes públicas municipales.

El servicio funciona con un comité especial que logra la integración de 47 entidades gubernamentales por la web, en un proceso que comenzó en 1990 con la instalación de redes de banda ancha.

Corea del Sur es el país con mayor penetración de banda ancha (77% de los hogares) y no existe trabajo manual en los organismos públicos. Están integrados más de 1.100 sistemas de información de 47 entidades gubernamentales, que cuentan con una estructura de seguridad de ocho capas, así como con un sistema de gestión continua y otro de recuperación de desastres naturales que garantizan la provisión ininterrumpida de casi 1.200 servicios de gobierno electrónico en régimen de 24/7. El recurso humano está muy entrenado.

## URUGUAY

### Canales de atención

Los canales que se observan disponibles desde el análisis de las fuentes son:

- Canal presencial: a través de los PAC en todo el país, que facilitan el acceso de los ciudadanos a la información y servicios del Estado, donde se pueden realizar trámites con y sin transaccionalidad y, a la vez, se presta asesoría al público si es que en el PAC no se puede realizar el trámite.
- Página web: [tramites.gub.uy](http://tramites.gub.uy) posee la información unificada de los trámites del Estado. Actualmente cuenta con 2.043 operaciones de manera informativa y más de 150 trámites para realizar en línea.
- Teléfono: se posee un número de atención ciudadana, el cual brinda orientación e información de los trámites del Estado
- Correo electrónico: [atencionciudadana@agesic.gub.uy](mailto:atencionciudadana@agesic.gub.uy), que ofrece orientación e información de las diversas operaciones.

Operación
<p>La operación —ya sea del portal.gub.uy como de los distintos canales de apoyo a la ciudadanía— representa un beneficio, pues permite realizar gran parte de los trámites de manera digital o presencial en los PAC.</p> <p>En relación con la característica de la operación y a la relación con los usuarios internos, no es posible determinarla desde la mirada de los canales que se analizaron.</p>
Institucionalidad
<p>La AGESIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento), lidera la estrategia de implementación del gobierno electrónico del país, teniendo como política el desarrollo de un Estado eficiente y centrado en el ciudadano, impulsando la sociedad de la información y del conocimiento como una nueva forma de ciudadanía, promoviendo la inclusión y la apropiación a través del buen uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.</p> <p>Bajo este marco se desarrolla la plataforma de ayuda e información Atención Ciudadana.</p>

Descripción de la organización a nivel país en torno a servicio electrónico
<p>Uruguay —oficialmente la República Oriental del Uruguay— cuenta con una plataforma de ayuda a la ciudadanía para la realización de trámites en línea llamada tramites.gub.uy.</p> <p>Además, posee el portal de ayuda atencionciudadana.gub.uy, cuyo objetivo es brindar asesoría a la comunidad de manera presencial en los PAC, página web, correo electrónico y teléfono, así como a las páginas interrelacionadas que dependen de la AGESIC.</p>

## MÉXICO

Canales de atención
<p>El uso de las redes sociales es uno de los elementos más innovadores en materia de relación ciudadanía-Gobierno, particularmente mediante la utilización de plataformas</p>

como Twitter y Facebook.

La implementación de herramientas de integración se realizaría en una próxima etapa: actualmente es a nivel transaccional. El avance de los Gobiernos estatales en México hacia el e-Gobierno pasa por establecer primero su columna vertebral, implementando soluciones de ERP para el mejor control de sus recursos. Asimismo, los estados han publicado sus sitios de Internet, dando así el primer paso para la transformación de frente a sus ciudadanos.

Se dispone de Gestión CRM y se está avanzando hacia un CRM Global Gobiernos. Las oficinas del Gobierno Federal, Estatal y Municipal están a cargo de recibir todas las peticiones de servicios del público y procesar manualmente la información resultante. En algunos casos estas oficinas trabajan independientemente de las demás, causando que las funciones se dupliquen, un servicio deficiente y elevados gastos de mano de obra. En otras ocasiones, las peticiones de los ciudadanos se pierden o nunca llegan al centro de servicio. Pese a lo anterior, se dispone de sistemas de medición del proceso de atención.

#### Operación

Se presenta un alto grado de interoperabilidad, donde participan entes de coordinación del e-Gobierno en la Administración nacional en México: Consejo Técnico y Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico. Alrededor de los *one stop shop* se cuenta con 30 actores involucrados, 40 documentos, 165 trámites y 200 datos diferentes.

Respecto de experiencia del *call center*, el Centro de Atención Telefónica del Gobierno del Estado de México (CATGEM) es una alternativa de información gubernamental estimada como eficiente, oportuna, confiable y actualizada. Atendido por personal capacitado, disponible las 24 horas y los 365 días del año para los mexicanos y el público en general.

Existe capacitación de recursos humanos y especialidades, logrando mayores avances en el canal digital en su servicio de gobierno electrónico con industrias.

### Institucionalidad

La cooperación federación-entidades y federativas-municipios ha presentado importantes avances sin importar el origen partidista de los Gobiernos. Algunos ejemplos de cómo se perfeccionó la institucionalidad en las diferentes regiones del país:

- Los Gobiernos estatales incluyen los *enlaces* al portal Gob.mx.
- Los servicios federales relacionados con la CURP se encuentran incorporados en los quioscos estatales de Aguascalientes, Puebla y Colima.
- En Colima se llevó a cabo un proyecto piloto para la credencialización.
- En Chiapas, los módulos de Gobierno Express han incorporado trámites federales.
- En Sinaloa se instalaron quioscos federales en oficinas estatales: dos de ellos son CFEmáticos, uno es ChambaNET y además existe un INFONAVIT.
- En Guanajuato se incorporaron los servicios e-SAT, IMSS desde su empresa y ChambaNET en sus quioscos.
- En Aguascalientes, Sinaloa, Jalisco, Yucatán y Chihuahua ofrecen información de los trámites electrónicos federales en sus centros de atención telefónica.

### Descripción de la organización a nivel país en torno a servicio electrónico

El Gobierno de México ha puesto en marcha iniciativas que la han situado en la vanguardia de la gestión pública electrónica, tales como proyectos de acceso a la información oficial. El proyecto piloto «México en Línea» se encuentra en el lugar 22 a nivel mundial en materia de gobierno electrónico. Otro proyecto ambicioso a nivel de política de Estado es el Sistema Nacional e-México. También destacan los e-Servicios y el Portal Ciudadano.

El Portal Ciudadano es el sitio que dispone de los servicios e información más relevantes del Gobierno Federal; se puede acceder a los recursos informativos, servicios y trámites gubernamentales de más alto impacto.

El concepto de un gobierno electrónico fue implementado en todos los niveles, y surgió de la aplicación de un modelo de negocios del sector privado al Gobierno y al sector público. Una de las ideas centrales ha sido disminuir gastos a través de menores costos de transacción en los nuevos procesos que incluyen las tecnologías de

información.

## REINO UNIDO

### Canales de atención

El sitio gov.uk posee solo un canal web (<https://www.gov.uk/>) de interacción con el ciudadano a través del cual se pueden realizar trámites y/o solicitar información de los ministerios y agencias con las que posee convenio.

Al actuar como ventanilla única, cada vez que se solicita un trámite de algún ministerio o agencia, se accede a ellos a través de sus correspondientes páginas web. Gov.uk presta ayuda a los ciudadanos realizando asesoría presencial del canal digital en las oficinas asociadas a la agencia.

### Operación

En cuanto a la operación, se identifica que está orientada principalmente a servicios digitales. Actualmente se encuentra disponible la oferta de trámites de manera informativa, y en versión beta hay algunas operaciones de tipo transaccional.

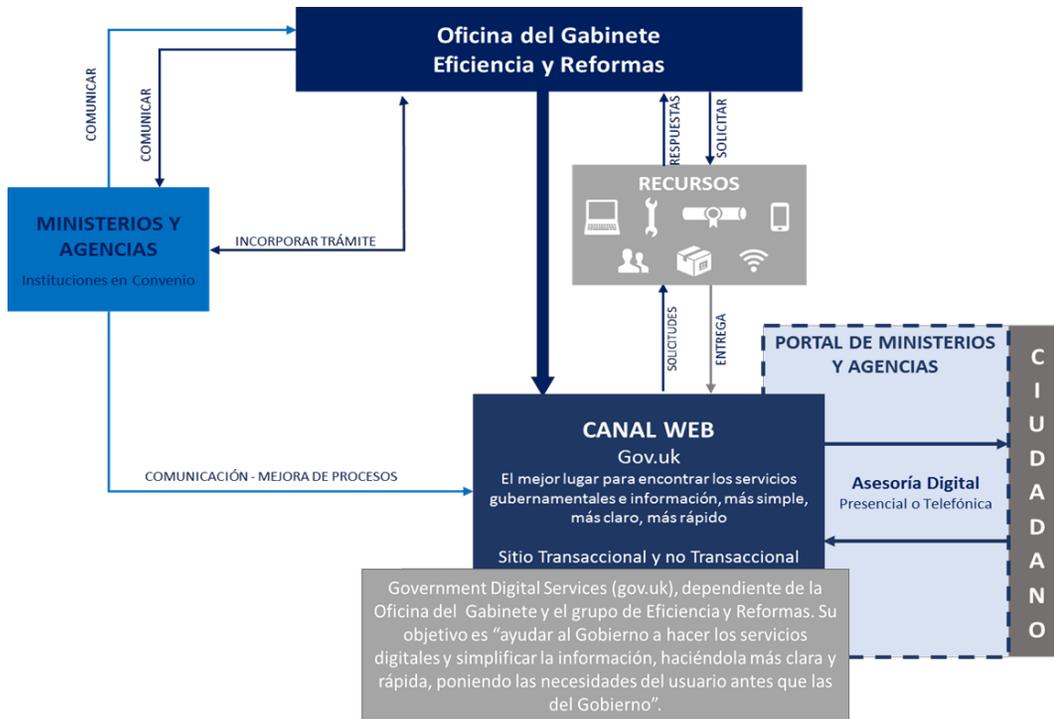
Respecto del formato del sitio, una vez desplegada la información existe la opción de continuar el trámite bajo el modo de redireccionar al portal origen del trámite. No existe interoperabilidad entre el sitio gov.uk y las diversas agencias del Reino Unido.

Acercas del modelo de operación del sistema, se identifica que la Oficina del Gabinete y el Grupo de Eficiencia y Reformas se comunican con los proveedores (tecnología, servicios, recursos humanos, servidores e Internet, entre otros) de manera de estar alineados con la visión que se tiene de Gobierno. Son ellos los que gestionan en base a las necesidades de Gov.uk.

En caso de que se requiera incorporar un nuevo trámite a la plataforma Gov.uk, se evalúa si se cuenta con las condiciones adecuadas para su incorporación. Si se detectan falencias o debilidades, los ministerios y las agencias realizan mejoras en sus procesos, de manera de lograr la incorporación de forma adecuada.

La siguiente figura presenta el modelo operacional confeccionado en función de la información encontrada:

**Figura n° 13: Modelo operacional Gob.uk**



Al analizar el modelo de Gov.uk, se identifica que posee las siguientes características:

- Government Digital Service cuenta solo con un canal web, el cual puede ser o no transaccional dependiendo del tipo de trámite que se realice, por lo que se han especializado en potenciar esta plataforma.
- Cuando se decide realizar la incorporación de un nuevo trámite a la plataforma, se realizan mejoras a los procesos de la institución.
- Cuentan con asistencia telefónica y presencial para acceder y llevar a cabo el trámite que se necesite o la información que se busca en el portal gov.uk.
- Dentro del portal, cuentan con una sección de transparencia y con reportes respecto de la satisfacción, navegación y transacción del sitio.

En términos globales, el portal del Reino Unido atiende más de 1,69 billones de

transacciones anuales correspondientes a 703 de los 803 servicios, con un costo total de 7,05 billones de libras para 208 de 803 servicios (con un costo promedio por transacción de 4,3 libras).

Desde el punto de vista del ciudadano, la tasa de adopción digital es de 78% para 548 de los 803 servicios, con una tasa de satisfacción promedio de 87,3% y una tasa de completitud de la tarea de 21,9% para 9 de los 803 servicios.

Como complemento, algunas métricas relevantes asociadas al portal se presentan en la siguiente cuadro:

**Cuadro n° 192: Costos de transacciones a través del portal Gov.uk**

Indicador de medición	Número transacciones	Valor	Costo anual
Costo por transacción de petición de firma electrónica.	4.648.400	£0,01	£32.074
Costo por transacción de impuesto de reserva de actos de documentos jurídicos.	519.177.757	£0,06	£31.150.665
Renovación de licencias de conducir.	4.598.351	£10,33	£47.478.742
Impuestos.	20,843,554	£1,18	£24,595,394

#### Institucionalidad

En términos de institucionalidad, el sitio gov.uk se enmarca dentro de la estrategia de Gobierno en materias digitales definido por el Estado. Tiene un mandato claro dirigido por el Poder Ejecutivo y cuenta con presupuesto dentro de la agenda digital en la cual se enmarca esta iniciativa.

El Gobierno del Reino Unido, que está dividido en departamentos, implementó una estrategia de 16 acciones para digitalizar los servicios prestados, entre ellas: mejoraron el liderazgo digital de los departamentos; desarrollaron las capacidades digitales de toda la Administración pública; rediseñaron los servicios transaccionales, a fin de dejarlos estándar; eliminaron las barreras legislativas innecesarias; ampliaron la gama de las

licitaciones para suministrar servicios digitales, incluyendo pequeñas y medianas empresas; se obligó a los servicios a emitir información precisa y oportuna; e incentivaron la inclusión digital en todas las políticas y programas pertinentes, colaborando con las organizaciones del sector privado y eliminando las barreras al uso de Internet causado por la falta de habilidades, la motivación, el acceso o la confianza.

Para poner en marcha el sistema digital, se necesitó el apoyo de la red a los líderes digitales, funcionarios públicos de alto nivel, esto es, al Consejo Asesor Digital de la Red de Comunicación del Gobierno.

Cada departamento del Gobierno preparó y publicó su propia estrategia digital. Estos documentos explicaban cómo las divisiones prestaban sus servicios digitales de forma predeterminada y la manera en que trabajaban para sus usuarios.

Para lograr su fin, todas las entidades públicas trabajaron en conjunto. La mayoría de los servicios en el Reino Unido son prestados por organizaciones comunales, como los consejos locales. La gente a menudo utilizaba una gama de servicios más de una vez y la mayoría de las personas y empresas no distinguían entre los diferentes niveles y tipos de servicios públicos.

El equipo de transformación trabajó con todos los departamentos, agencias, organismos públicos no departamentales y ayudó a establecer las funciones de los departamentos y los desafíos existentes. En lo local, determinó la capacidad digital y oportunidades de ahorro de cambio de canal y sustitución tecnológica.

Se estableció que la red estaría dirigida por el Servicio Digital Gobierno y se compondría de un líder digital departamental de cada departamento gubernamental principal, además de líderes digitales de cada una de las administraciones descentralizadas.

#### Descripción de la organización a nivel país en torno a servicio electrónico

El Reino Unido cuenta con una monarquía parlamentaria liderada por el primer ministro, quien ejerce y representa al Ejecutivo para todo el país. De él dependen las políticas y decisiones de Gobierno. Por otro lado, se encuentran los gabinetes: 21 de ellos están conformados por miembros *seniors* del Gobierno, quienes semanalmente se juntan para discutir los temas más relevantes. Finalmente, se encuentran los

departamentos gubernamentales, encargados de poner en práctica las políticas, segmentados en 24 departamentos ministeriales, 22 no ministeriales y más de 300 agencias y otras entidades públicas.

Government Digital Service (Gov.uk) depende de la Oficina del Gabinete (similar a Hacienda) y del grupo de Eficiencia y Reformas, cuyo objetivo es ayudar al Gobierno a llevar a cabo los servicios digitales y simplificar la información haciéndola más clara y rápida; poniendo las necesidades del usuario antes que las del Gobierno.

El actual sitio Gov.uk es el resultado de la integración y unificación de dos portales que anteriormente brindaban servicios hacia el ciudadano (Direct Gov y Business Link). En gov.uk se disponibiliza la información y servicios para los ciudadanos y empresas, ofreciendo una guía detallada de productos, servicios y beneficios. Además, entrega información sobre el Gobierno y la política del Reino Unido. La misión del sitio es que se identifique como el mejor lugar para hacer trámites, buscar servicios y encontrar información referente al Estado de manera rápida, clara y simple.

## **ESTADOS UNIDOS (Ciudad de Nueva York)**

### **Canales de atención**

El servicio electrónico usa redes sociales y plataformas de participación ciudadana conocidas como Open Action.

También cuenta con un sistema de apertura de datos públicos (Open Data), a partir del cual se publica información del sector en formatos que permiten su reutilización por terceros en orden a la generación de nuevo valor. Esto se conoce como RISP 311 (Reutilización de la Información del Sector Público 311), un canal telefónico que se integra a un sistema cartográfico.

Cuenta con gestión de CRM, utilizada para mejorar la calidad del proceso de atención, y se utiliza un ID digital único a través de un número también único (311).

### Operación

Funciona de forma similar a ChileAtiende, pero centralizado en un *call center* mediante la línea 311, el que ofrece la información más detallada de los servicios de la ciudad, lo que involucra un alto grado de interoperabilidad. Brinda información e interconexión y se coordina a nivel de la ciudad.

Alrededor de los *one stop shop* trabajan más de 350.000 empleados de la ciudad y más de 120 agencias, oficinas y organizaciones, los que ofrecen cerca de 4 mil diferentes servicios a los 8,3 millones de residentes. Trabajan en estrecha colaboración con la oficina local del Departamento de Informática y Telecomunicaciones (DoITT) y la Oficina de Operaciones de la Alcaldía.

La solución integrada 311 proporciona un único punto de entrada al Gobierno de la ciudad para todos los residentes, visitantes y empresas, y es una prueba de liderazgo en materia de gestión del cambio. Los ciudadanos acceden, hacen sus consultas e interactúan con las agencias locales. Para lo anterior, se requirió sistematizar 4 mil entradas de la guía telefónica de Nueva York.

El recurso humano de la entidad está muy entrenado, ya que se propende el tener funcionarios especializados.

En materia de estructura y catálogo de servicios y trámites, se dispone de folletos y publicidad.

Acercas de los niveles de atención con industrias, el servicio público neoyorquino ha logrado un mayor nivel de integración que ChileAtiende en el canal telefónico y a través de la aplicación modelos de Colaboración Público-Privada-Personas (PPPP).

### Institucionalidad

En términos de institucionalidad, tanto el Gobierno estadounidense en general como la ciudad de Nueva York en particular han orientado sus políticas al Gobierno Abierto y transparente, transitando hacia las *smart cities*.

En el contexto de la ciudad de Nueva York, el servicio electrónico opera con arreglo al Open Data, donde la solución integrada 311 proporciona un único punto de entrada al Gobierno de la ciudad para los residentes, visitantes y empresas, y es una prueba de liderazgo en gestión del cambio, donde la población accede y hace sus

consultas interactuando con las agencias. Fue necesaria la creación de más de 40 centros de llamadas, los que consumen recursos significativos.

Más de 350.000 empleados de la ciudad y más de 120 agencias, oficinas y organizaciones ofrecen cerca de 4.000 servicios diferentes a los 8,3 millones de residentes de la zona.

#### Descripción de la organización a nivel país en torno a servicio electrónico

Desde finales del siglo XIX, Nueva York es uno de los principales centros mundiales de comercio y finanzas del mundo entero. Está considerada como una ciudad global, debido sus influencias a nivel mundial en los medios de comunicación, en la política, en la educación, en el entretenimiento, las artes y la moda. La influencia artística y cultural de la ciudad es de las más fuertes del mundo. Aquí se encuentra la sede central de la Organización de las Naciones Unidas, lo que también la convierte en un importante punto de encuentro de las relaciones internacionales.

La ciudad se compone de cinco *boroughs* (a veces traducido como distrito o comuna), cada uno de los cuales coincide con un condado: Bronx, Brooklyn, Manhattan, Queens y Staten Island. Con más de 8,4 millones de neoyorquinos en un área urbana de 830 kilómetros cuadrados (320 mi<sup>2</sup>), Nueva York es la segunda ciudad con más densidad de población de los Estados Unidos, detrás de Union City, en Nueva Jersey, localizada al otro lado del río Hudson.

## SINGAPUR

#### Canales de atención

eCitizen se enfoca principalmente en entregar servicios a través de su canal digital, específicamente en el sitio web y en móviles (dispositivos Apple y Android).

#### Operación

El modo de operación de los trámites de la página es principalmente de tipo transaccional, teniendo como canal único el digital (web y móvil). Este funciona bajo el redireccionamiento de la página al ministerio/servicio correspondiente, donde el

usuario sale del flujo del sitio eCitizen. Para el otro grupo de trámites (los que son de tipo informativo) en la página se presenta toda la información existente, tal como hipervínculos, videos, medios de pagos, fechas asociadas e información relevante para la realización del trámite.

Este modelo no opera con sistemas integrados, sino que funciona con redireccionamiento de hipervínculos a las operaciones propias de cada sistema, pero con una clave única para que cada usuario pueda interoperar en los distintos servicios.

Actualmente, el sitio pone a disposición más de 656 trámites provenientes de 85 instituciones, en donde aproximadamente 63% de estos es transaccional. Del total de trámites, 412 son de tipo transaccional, en especial de pagos en línea. Estos últimos se dividen de la siguiente forma:

- Contribuciones: 8
- Impuestos: 3
- Multas: 6
- Licencias: 26
- Honorarios: 107
- Otros (pagos en línea): 28 servicios

Del punto de vista de la satisfacción usuaria, el sitio cuenta con 91% de satisfacción en el canal web. Además, ha logrado obtener diversos premios, como por ejemplo: IMA 2013, 2013 W3 Awards Silver Winner, Webaward 2013 Standard of Excellence, ICT Asean Awards TELMIN y FutureGov Awards 2013.

#### Institucionalidad

El portal eCitizen se acoge dentro del programa de gobierno electrónico orientado a los ciudadanos, propuesto para los años 2003 al 2006 bajo el nombre de eGAP II8, y que tiene por visión ser un gobierno electrónico que mejore el servicio al ciudadano en el entorno de la evolución de la economía digital.

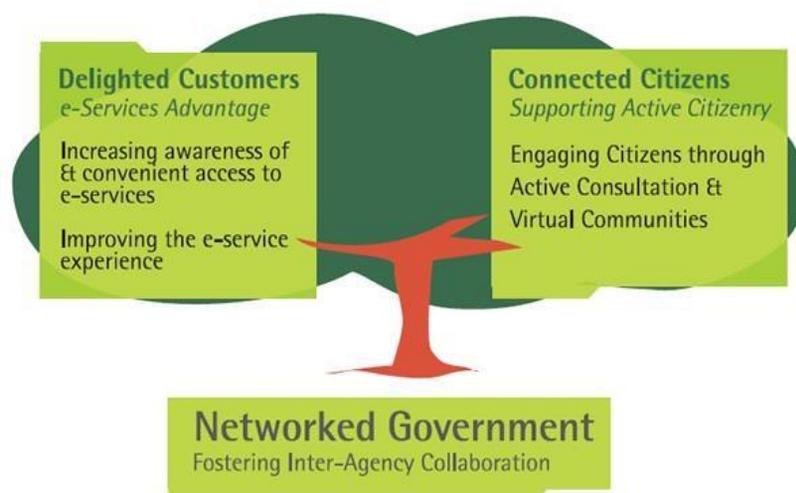
El marco estratégico del programa se basa en tres pilares principales: clientes

satisfechos, Gobierno interconectado y ciudadanos conectados. Estos se representan en la siguiente ilustración:

**Figura n° 14: Marco estratégico e-Gov Singapur**

## E-Government Strategic Framework

Strategies To Realise The Vision & Outcomes



La fecha de lanzamiento de lo que actualmente se conoce como el portal eCitizen fue noviembre de 2006.

Los objetivos planteados en el marco estratégico para la entrega de servicios digitales a los ciudadanos son:

- Implementar doce o más agencias a través de los servicios integrales.
- Que 90% de los servicios del Gobierno a los ciudadanos se realicen a través de la plataforma digital al menos una vez al año.
- Lograr 90% de satisfacción de los ciudadanos en el uso de la plataforma digital.

### Descripción de la organización a nivel país en torno a servicio electrónico

La República de Singapur, con solo 32 años de independencia, cuenta con un Gobierno altamente avanzado por la gran influencia política y gubernamental del Reino Unido. Por otro lado, se considera el referente del Sudeste Asiático en términos de gobierno electrónico, según el estudio de Naciones Unidas (ONU, 2012).

eCitizen, es el primer portal *first-stop* gubernamental que entrega información y servicios organizados en base a las necesidades de los ciudadanos. eCitizen nace con la idea de proveer servicios de manera transversal a todas las agencias del Gobierno, y así colaborar en la entrega íntegra del servicio desde solo un punto hacia el ciudadano.

El portal de eCitizen, se organiza en tres áreas principales:

- Tópicos: guías rápidas para ayudar a la realización de las tareas. Provee información esencial que necesita el ciudadano. Se agrupan en áreas de acción, como por ejemplo: salud, alojamiento y transporte.
- eServices: es el directorio de todos los servicios digitales ofrecidos por el Gobierno. Aquí se puede encontrar información de manera fácil y rápida a través de filtros por agencias o tipos de servicios.
- Destacados: área que tiene por fin el mantener informado a los ciudadanos sobre las últimas noticias y próximos eventos de interés.

## ESTONIA

### Canales de atención

Los canales de atención se integran a través del PeaTee (red de base de instituciones oficiales) y el programa Kõla Tee (Ruta de la Aldea, red de comunicaciones de datos en el campo). La información y servicios de todas las instituciones oficiales es proporcionada a través de un portal único integrado, el Centro Web Estatal (<http://www.riik.ee>).

Desde 2001 se cuenta con una plataforma tecnológica centralizada (X-Road) para la integración de ofertas de trámites, y además entrega soporte a los diferentes servicios digitales públicos y privados. Cuenta con DNI único desde 2002. Son pioneros en el voto por Internet y a través del teléfono móvil. También es posible donar órganos.

Posee un CRM Global Gobiernos. Dispone además de sistemas de medición del proceso de atención, tomando en cuenta —entre otros factores— la opinión de los ciudadanos.

### Operación

La ventanilla única de Estonia utiliza la plataforma EESTI.ee como base para su operación, y coordina la información y los servicios ofrecidos por las instituciones. La integración tiene carácter obligatorio. Cuenta con mecanismos de oferta proactiva, en términos de comunicar acerca de beneficios disponibles para la población. Los servicios ofrecidos están integrados con la infraestructura de intercambio de datos X-Road.

Estonia se encuentra transitando hacia un mayor grado de integración e interoperabilidad, incentivando que todas las instituciones oficiales cooperen. Se dispone de varios operadores, consistentes en órganos de aplicación y asesoramiento, tales como el Departamento de Sistemas Estatales de Información (Cancillería del Estado), el Centro Informático de Estonia (organismo estatal), la Junta Nacional Estonia de Comunicaciones, la Inspección de Protección de Datos y el Consejo Estonio de Informática (que desde 1997 funciona como un comité gubernamental).

Respecto del recurso humano, el entrenamiento se imparte a todos los ciudadanos desde las escuelas. Se dispone de alta inversión en capacitación y tecnología, así como en especialistas de primer nivel.

### Institucionalidad

En 2007, el Ministerio de Población y Asuntos Étnicos, en colaboración con la sociedad civil y varios expertos, elaboró el Plan de Integración 2008-2013, aprobado por el Gobierno en 2008, el cual contempló como base la conectividad digital.

Desde 1998, una organización creada específicamente para ello, actualmente denominada Fundación para la Integración y la Inmigración «Nuestro Pueblo» (MISA), se ocupa en temas relativos a esta integración. Desde junio de 2009, el Ministerio de Cultura es responsable de las políticas relativas a las minorías nacionales y a la integración, estableciendo una colaboración con las instituciones proveedoras de trámites.

### Descripción de la organización a nivel país en torno al servicio electrónico

Estonia es una república báltica situada en el norte de Europa. Desde 2004 forma parte

de la Unión Europea (UE) y de la OTAN. Limita al sur con Letonia, al este con Rusia, al norte con el golfo de Finlandia y al oeste con el mar Báltico.

El país cuenta con 15 condados, cada uno de ellos encabezado por un gobernador, nombrado cada cinco años por el Gobierno Nacional. A su vez, cada condado se divide en municipios, que pueden ser urbanos o rurales. El servicio electrónico de Estonia está organizado en torno a una red de base de las instituciones oficiales, llamada PeaTee, puesta en marcha en 1998, y el KõlaTee (asociado al ámbito rural).

Estonia aplica una política de información, que establece el marco para adoptar las medidas necesarias para construir el sistema, a partir de la utilización de una clave única. Los servicios prestados incluyen: pasaporte, registros bancarios, oficinas de Gobierno y hospitales. Dispone de alianzas con empresas, credencial de identificación con chip y firma electrónica digital.

Estonia se convirtió en 2007 en el primer país que permitió el voto electrónico para sus elecciones generales. Desde 2000 se considera la conectividad como un derecho humano y se dispone de la velocidad de banda ancha más rápida del mundo. Se utilizan redes sociales en paralelo con la implementación de sus propias redes. La tecnología digital para la optimización del tiempo está integrada a través del e-Cabinet, un sistema donde se comparte la información relevante y programada sobre las sesiones de Gobierno en una especie de Twitter mediante el cual los ministros pueden retirar cada tema y votar su posición.

## ESPAÑA

### Canales de atención

Respecto de canales y herramientas, de la revisión se desprende que actualmente ofrecen los servicios a través de los canales digital, telefónico, presencial, buzón de atención, redes sociales y chat. El énfasis está puesto en el canal web, donde se encuentra información referente a cada trámite, y se complementa con el canal presencial para brindar información y clave de acceso al sitio como ejes centrales del proceso de servicios de trámites. En segundo plano están los canales complementarios, como el chat, teléfono y redes sociales.

### Operación

Desde la perspectiva de la operación de trámites del sitio administración.gob.es, se identifica que existe una centralización de información respecto de los trámites asociados al Estado en la página web y baja integración de sistemas.

Una vez que se ingresa la solicitud, se redirige al sitio propietario del trámite, saliendo del portal principal.

### Institucionalidad

Desde la perspectiva de la institucionalidad, se identifica que existe un real decreto ley que indica las directrices, normativas y facultades que tiene el sitio administración.gob.es.

En España se dictó la Ley 11/2007 del 22 de junio, ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, apoyada en la experiencia adquirida con la aplicación de la Ley 30/1992 del 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en cuyos artículos 38, 45, 46 y 59 principalmente se ofrecía un marco jurídico general de referencia para la incorporación sistemática de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a las funciones administrativas, lo que marcó un hito trascendental en la construcción de la Administración pública de la sociedad de la información.

La Dictación de la Ley 11/2007 del 22 de junio, se efectuó sobre la base del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos.

Dicha ley puso al ciudadano y sus derechos en la base de todo, y no solo significó la imposición de un compromiso jurídico de incorporar las tecnologías de la información a la totalidad de las funciones administrativas, sino que también, implicó la consideración del ciudadano como portador de derechos de prestaciones que la Administración debía satisfacer de forma efectiva, como:

- El derecho a la obtención de medios de identificación electrónico.
- El derecho a elección del canal de comunicación o del medio de autenticación.
- El derecho de igualdad, garantizando la accesibilidad, así como una igualdad

efectiva entre géneros y respecto de otros colectivos con necesidades especiales, además de entre territorios.

#### Descripción de la organización a nivel país en torno a servicio electrónico

España, país miembro de la Unión Europea cuyo modelo de Gobierno es la monarquía parlamentaria. La Administración General del Estado (AGE) se organiza a través de distintos tipos de órganos e instituciones. Todos forman parte del sector público estatal organizado por ministerios. Los órganos de la AGE situados en las comunidades autónomas (regiones) son: delegaciones, subdelegaciones de Gobierno, direcciones insulares, órganos e instituciones dependientes directamente de los ministerios.

Por otro lado, se encuentran los servicios externos del Estado, que a su vez son organismos públicos adscritos a los ministerios, como organismos públicos; entidades públicas empresariales; agencias; fundaciones públicas y empresas públicas. Un ejemplo es el Servicio Estatal de Empleo. O instituciones reguladas por normas especiales, como por ejemplo el Banco de España y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En materia de servicios electrónicos, se encuentra el Real Decreto 1671/2009, el cual impulsa una nueva concepción al construir una regulación sobre la base del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónicos para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos.

La Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos creó el sitio [administración.gob.es](http://administración.gob.es). Esta plataforma pone a disposición el catálogo de trámites que se encuentran en España; se encuentran más de 4.700 trámites con información general respecto de sus requerimientos, procedimientos y tramitación.

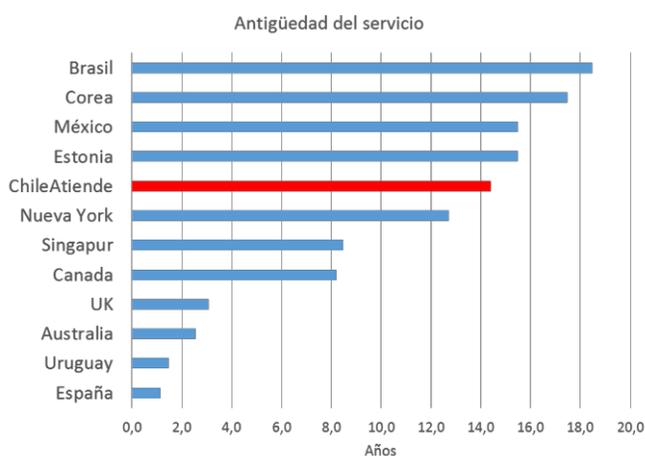
En términos de resultados consolidados, resaltan los siguientes hallazgos, que dan cuenta de las principales características de las experiencias internacionales:

- 67% de los países estudiados cuenta con un **canal telefónico**, donde su principal rol es informativo y resolutivo, acorde a las diversas funcionalidades del portal web.

- 75% de los países cuenta con un **portal web** que permite el acceso a múltiples productos, servicios y beneficios de gran parte de los organismos o agencias del Estado.
- 58% de los países cuenta con **canal presencial** para la atención de trámites.
- 83% de los países cuenta con un **sistema de autenticación avanzado**, desde una clave única hasta validaciones a través de *token*.
- 83% de los países cuenta con un **canal de redes sociales**, con el fin de informar y notificar de manera rápida y cercana a la ciudadanía.
- 50% de los países cuenta con **canales de notificación personalizados**, como correos electrónicos y mensajería vía teléfono.
- 42% cuenta con **asistencia en línea mediante chat** desde el sitio web.

Por otro lado, se recabó que el promedio de vida de programas asociados al modelo de atención *one stop shop* ciudadanos va desde 1 hasta 18 años. El siguiente gráfico muestra comparativamente los tiempos de vigencia de los programas.

**Gráfico n° 78: Antigüedad del servicio en cada país**



En cuanto a las tasas comparativas de trámites por persona, se identificó que existen dos grupos marcados. Para países como Australia, el Reino Unido y Corea, se tiene que por

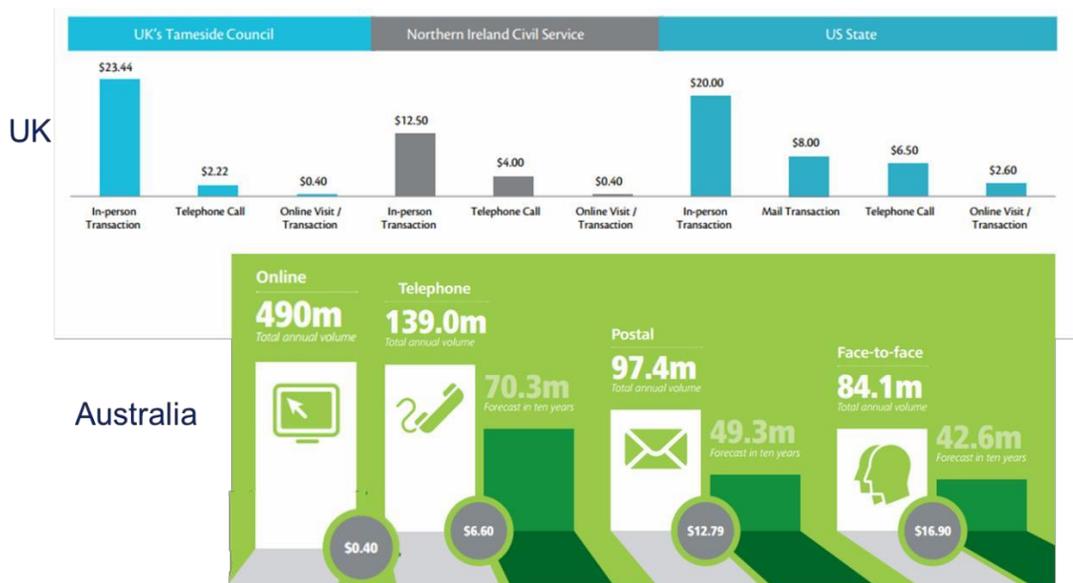
cada ciudadano anualmente se solicitan más de 20 trámites. En cambio, para países como Brasil y España la tasa baja considerablemente a 4,3 trámites por persona solicitados anualmente en promedio. Como referencia, la tasa calculada para ChileAtiende a partir de la información recabada, es de 1,3 solicitudes anuales de trámites por persona en promedio. En la medida que se agreguen más instituciones y trámites a ChileAtiende, esta tasa debería acercarse a los estándares internacionales.

Respecto de las instituciones en convenio con las cuales los *one stop shop* gubernamentales interoperan, se observa que para Canadá, México y el Reino Unido, el promedio es de 276 aproximadamente. En cambio, para los otros países estudiados, el promedio es de 32, lo cual se asemeja a la cantidad que tiene ChileAtiende (28 instituciones).

Por último, es importante destacar otros hallazgos útiles en pro de incorporarlos en la propuesta de modelo de atención estatal de servicios a los ciudadanos:

- España cuenta con criterios de priorización definidos para los trámites y con legislación asociada a esto.
- México realizará un proyecto donde unificará las distintas páginas de los portales en una sola plataforma a partir de diciembre, eliminando las derivaciones a los sitios individuales de cada servicio.
- Se identifican varias iniciativas que involucran asociaciones entre el sector público y privado en pro de entregar un servicio de calidad a la ciudadanía, comenzando por la entrega de servicios de pagos digitales como Webpay, por ejemplo.
- La tendencia a migrar a lo digital es una estrategia común detectada en gran parte de los países.
- Los canales móviles son considerados un canal válido y cercano al usuario de la próxima generación.
- Se encontraron ahorros inconmensurables que potencian la realización de trámites digitales más que presenciales y telefónicos. El Reino Unido y Australia coinciden en un ahorro cercano a 98% al disponer de un trámite de manera digital frente al presencial.

**Figura n° 15: Ahorros en base al modelo *one stop shop* en el Reino Unido y Australia**



Así, a partir de los casos estudiados, se puede determinar que contar con un portal altamente transaccional orientado al ciudadano y que se despliegue en múltiples canales es una solución que aporta efectividad y que, además, se encuentra consolidada en el ámbito internacional, lo que sin duda genera ahorros sustanciales para el Gobierno tanto en términos de eficiencia operacional y disminución de horas hombre de funcionarios públicos, como en ahorros de tiempo y traslado para los ciudadanos, entre otros beneficios.

## 2. Experiencias y buenas prácticas de e-Services

En las líneas sucesivas se presentan los resultados obtenidos del análisis documental de los portales de los países con modalidad *one stop shop* seleccionados para esta investigación, poniendo foco en las características de sus e-Services.

Para estos efectos, y tal como se indicó en la metodología, las variables principales que guiaron la revisión fueron la existencia y el nivel de desarrollo de:

- Trámites
- Cuentas
- Motor de búsqueda

Y cómo estos se despliegan desde las prácticas generales de este componente esencial del gobierno electrónico.

#### **a) Análisis textual de fuentes: prácticas generales de e-Services**

Los modelos de atención de los usuarios mediante portales integrados son diferentes en cada país. Si bien algunos han avanzado hacia un portal nacional integrado, otros han desarrollado e implementado sus ofertas de gobierno electrónico bajo el concepto de múltiples portales, con servicios funcionales o temáticos integrados, de manera tal que la información en línea se encuentra separada de los servicios electrónicos o la participación en medios electrónicos. Y, aunque cada uno de estos países ha integrado los servicios de los diferentes departamentos en un portal funcional, resulta poco práctica la participación y búsqueda de información gubernamental y de servicios por parte del usuario en un solo sitio. El estudio de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico 2012 denomina a estos como «servicios integrados», diferenciándolos de los «portales únicos integrados».

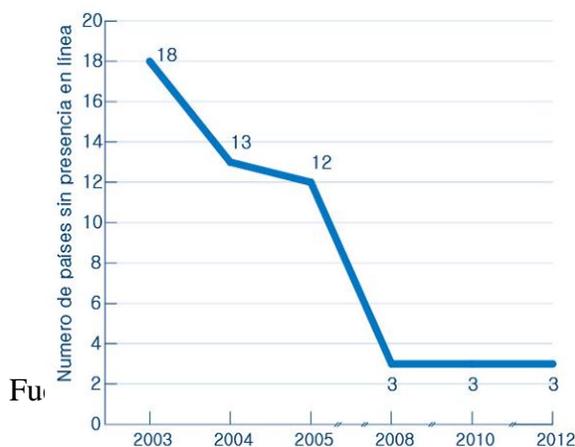
Por ejemplo, en el año 2012, ningún país contaba con un portal 100% integrado de inscripción única. Los Estados Unidos, la República de Corea, Israel, Australia, Noruega, Dinamarca, Baréin, Catar, los Emiratos Árabes Unidos y Nueva Zelanda se encuentran entre los pocos países que se acercan a tener un portal que funcione como ventanilla única de información, servicios y participación integrados en un solo sitio. La mayor parte de los países de la Unión Europea han continuado la opción de portales separados para la oferta de información, servicios y participación. En varios países europeos los servicios GE se centran en un canal único organizado a nivel nacional para la prestación de 20 servicios electrónicos básicos primordiales para los usuarios, en tanto que la información que provee el Gobierno constituye un portal separado con servicios de información integrados provenientes de todos los sectores públicos. Si bien la tendencia de la revisión nos muestra que cada vez los portales integrarán más servicios de organismos e instituciones, el futuro

parece indicar que los servicios públicos cada vez más complejos estarán almacenados en una nube, con proveedores de servicios capaces de abordar las actualizaciones de la innovación y la productividad sin inversiones costosas para el Gobierno.

En el marco del desarrollo sostenible, se plantea la importancia del enfoque de gobierno integrado y de la prestación global de servicios en línea, así como la eficacia de los servicios en múltiples canales y la forma en que estos enfoques contribuirán a la mejora de la eficiencia económica y de la eficacia en las prestaciones gubernamentales con la participación de la ciudadanía.

Al respecto, podemos rescatar del Estudio de las Naciones Unidas sobre gobierno electrónico 2012, la evaluación de la importancia creciente acerca del uso de los servicios y de la satisfacción de la ciudadanía, incluidos los servicios en línea que responden eficazmente a las demandas del pueblo, en especial a las de los grupos vulnerables, a fin de determinar si la infraestructura electrónica desempeña en la reducción de la brecha digital el papel previsto. En este ámbito destacan tres líderes en servicios en línea: Corea, Singapur y los Estados Unidos. El índice de servicios en línea es un indicador de «cuánto ofrecen en línea los gobiernos». Destaca que entre los veinte líderes de servicios en línea se encuentra Colombia que, si bien está en vías de desarrollo, se equipara a naciones desarrolladas como Suecia.

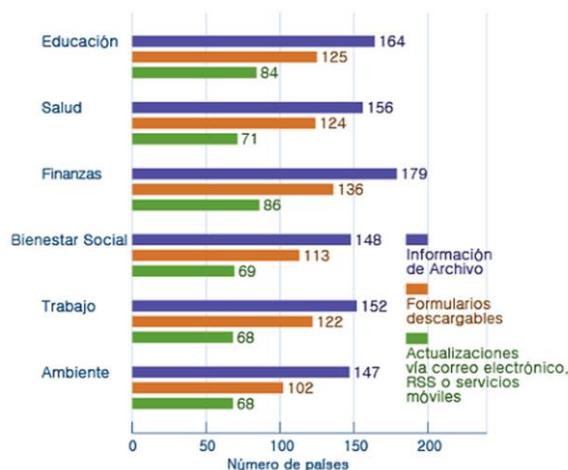
**Gráfico n° 79: Presencia en línea estados miembros de las Naciones Unidas 2003-2012**



Respecto del análisis de los servicios en línea, podemos señalar que en los últimos diez años se han observado dos tendencias marcadas:

1. Los estados miembros de las Naciones Unidas han avanzado sostenidamente en establecer una presencia en línea. En 2003, cuando la Organización de las Naciones Unidas comenzó a hacer el seguimiento, 18 países no tenían presencia en la web. Desde entonces, muchos han comenzado a ofrecer servicios en línea y, en 2012, solo tres países (República Centroafricana, Guinea y Libia) no presentaban avances en materia en línea.
2. Fue evidente que, mientras el adelanto tecnológico en su conjunto había crecido con fuerza, algunos países ofrecían servicios esporádicamente; es decir, un año tenían presencia en la web y el siguiente no. La estabilidad del servicio en línea puede ser un factor clave para construir la confianza en las instituciones gubernamentales. Es importante darse cuenta que mantener los servicios, aunque sea a un nivel básico, es un factor significativo para la utilización eficaz de las TIC para el desarrollo sostenible.

**Gráfico n° 80: Servicios en línea por sectores**



Fuente: eGovSurvey. ONU, 2012.

Respecto de la prestación de servicios en línea, se observa que la tendencia es principalmente la de disponer de información mediante un archivo. Los formularios descargables y las actualizaciones de información en línea tienen menos presencia en la

web. Esto da cuenta de una red más estática que dinámica en general para todos los ámbitos de consulta (educación, salud, finanzas, etcétera).

Considerando las experiencias comparadas respecto de la incorporación de tecnología en la disponibilización de los servicios públicos a los usuarios, podemos señalar que existen dos tipos de experiencias relevantes:

- i. Aquellas que incorporaron el avance de la tecnología a los procesos de entrega de servicios públicos de manera gradual. En este ámbito, destacaremos el caso de Service Canada.

Primero, tuvieron que avanzar en las condiciones que favorecieran el uso de Internet. En tal sentido, el Gobierno —de forma temprana— tomó una serie de decisiones para facilitar la oferta en línea de los servicios gubernamentales, lo que incluyó el establecimiento del *electronic commerce branch* y del Information Highway Group dentro de Industry Canada, junto a la consagración de normas que aseguraban la equivalencia de las transacciones electrónicas con las realizadas en papel (1990).

En el año 2000, el Gobierno sumó a la conexión del SchoolNet Program a 480 escuelas de aborígenes y 4.800 bibliotecas distribuidas por todo Canadá. Desde 1993 funciona el programa Computer for Schools, que entrega equipamiento a las escuelas. Canadá fue la primera nación en lograr el objetivo de conectar todas las escuelas por Internet.

Dicho lanzamiento se dio en paralelo con el Community Access Program (CAP), lanzado en 1994 y gestionado por Industry Canada, que instaló computadoras con conexión a Internet en los centros comunitarios locales. En marzo de 2002 se habían instalado 9.200 CAP. En esa época también se lanzó el sitio web First Fed Gov.

En 1998 comenzó una iniciativa amplia para ofrecer servicios en línea a los ciudadanos, provistos por departamentos y agencias del Gobierno central. Su impronta más importante fue la de fijar el centro en las necesidades del ciudadano (centro que guía todo el desarrollo de la oferta de servicios de ese país). A consecuencia de lo anterior, se implementó la iniciativa GOL (Government On-Line), la cual integró servicios ofrecidos a tiempo completo y desde cualquier lugar en el lenguaje oficial (inglés o francés). Se avanzó

en cuanto a accesibilidad, seguridad, usabilidad, eficiencia y efectividad de los servicios e información entregados, tomando como base la perspectiva de los usuarios y, de este modo, pudiendo dar respuesta rápida a los cambios de expectativas de los mismos.

Paralelamente, se trabajó en ofrecer una imagen impoluta de los servicios de Gobierno, lo que iba apuntando a la consolidación de la ventanilla única tanto para ciudadanos como para empresas. Aparentemente, existió un fuerte apoyo de la población en la apuesta de servicios en línea desde la perspectiva mencionada. Conforme a las encuestas realizadas (especialmente la de ICSS) a partir del año 2002, más de 80% de los ciudadanos están de acuerdo con el crecimiento del uso de las TIC para la oferta de servicios en línea, y casi 50% espera que Internet se transforme en la vía principal de interacciones con el Gobierno en los próximos cinco años. Esto avala el proceso de consolidación de la ventanilla en cuestión (ICCS, 2002).

En 2005, Accenture destacó a Canadá como el primer Gobierno en *e-Gov* y el primero en tener la madurez para dar servicios centrados en el ciudadano. En 2007, Canadá salió segundo en el *ranking*, detrás de Singapur.

En ese mismo año, el Gobierno Federal anuncia la aparición de una nueva agencia: Service Canada, la que hace énfasis en la integración multicanal de servicios. Cada uno de los canales es capaz de proveer soporte efectivo y eficiente con resultados consistentes a través de geografías, tecnologías y grupos de usuarios variados. La gestión de canales y la segmentación del usuario son ahora los términos de uso frecuente dentro del Gobierno Federal.

- ii. Aquellas experiencias que incorporaron la tecnología a los procesos de entrega de servicios de manera más radical. En este ámbito, destacamos el caso de Singapur.

Desde finales de 1999, el Gobierno de Singapur concibió un plan estratégico para el desarrollo del gobierno electrónico que respondiera a los cambios originados por las tecnologías de información y el proceso de globalización. Los procesos de negocios se transformaban y el Gobierno tenía que llevar a cabo una revisión en su modo tradicional de administrar.

La visión de Singapur fue convertirse en líder del gobierno electrónico para atender mejor a la población en la nueva economía, basada en el conocimiento. Para lograr estas metas, el Gobierno destinó 1.5 billones de dólares a las iniciativas Infocomm ([www.ida.gov.sg/](http://www.ida.gov.sg/)) en el sector público por un período de tres años. Uno de los factores de éxito en el proceso de innovación tecnológica gubernamental fue que, desde el principio, el Gobierno invitó al sector privado a participar como socio. En abril de 2002, Singapur se convirtió en el primer país en usar la identificación por radiofrecuencia (IDRF) en sus 21 bibliotecas públicas ([www.lib.gov.sg/CPMS.portal](http://www.lib.gov.sg/CPMS.portal)). El sistema de IDRF de la Biblioteca Nacional usa etiquetas que permiten rastrear el movimiento del material bibliográfico en «ambientes de alto volumen», y reducir el tiempo que se tarda en registrar la entrada y salida de ese material.

En el mundo de los servicios portuarios, el operador de Singapur utiliza una única instalación integrada denominada PortNet ([www.portnet.com/](http://www.portnet.com/)) para el manejo de las cuatro terminales de contenedores del país que cuenta con 37 puertos. Fue instituido en 1984, y es la primera red electrónica que funciona las 24 horas del día y que, además de enlazar las operaciones del puerto de Singapur, está conectada a las empresas de transporte marítimo local. Las terminales administran diariamente alrededor de 40.000 contenedores y se registran alrededor de 60 portacontenedores. Los camiones de carga no demoran más de 25 segundos en cruzar las puertas de la terminal, lo que se considera un tiempo óptimo de despacho. Cada año, los 7.000 usuarios de PortNet llevan a cabo 69 millones de operaciones negocio a negocio (B2B).

En materia educativa, el primer Plan Maestro para Tecnología de la Información en Educación (1997-2002) dotó de un ambiente informático al sector educativo. Se conectaron en red 360 escuelas, se capacitó al personal docente constituido por 25.000 personas y se incorporaron las TIC en, por lo menos, 30% de las unidades curriculares de los planes de estudio. Las tecnologías de información fueron utilizadas como un habilitador para proporcionar a los estudiantes un ambiente de aprendizaje esencial, pensamiento creativo y habilidades de colaboración. Estas destrezas han quedado demostradas en la participación en competencias locales e internacionales, y en proyectos de colaboración con estudiantes extranjeros ([www.moe.gov.sg/](http://www.moe.gov.sg/)).

El portal eCitizen ([www.ecitizen.gov.sg/](http://www.ecitizen.gov.sg/)) se convirtió en la vía de entrada en Singapur a los servicios e información del Gobierno. Fue inaugurado en 1997 como un proyecto piloto, y ha sido el precursor del concepto «centrado en el ciudadano» gracias a la integración de servicios e información según categorías intuitivas, tales como educación y vivienda. El portal tiene un promedio de 9.000.000 de consultas por mes y los servicios electrónicos más solicitados son: pagos, impuestos y licencias, servicios móviles, verificación de cuenta CPF (equivalente al seguro social), adquisición de publicaciones, reportes y estadísticas del Gobierno. Se registraron alrededor de 3,2 millones de operaciones para el trimestre de abril a junio de 2003. Este portal recibió el premio Reto de Estocolmo ([www.challenge.stockholm.se](http://www.challenge.stockholm.se)), otorgado en el año 2002.

## **b) Descripción de prácticas de e-Services por países**

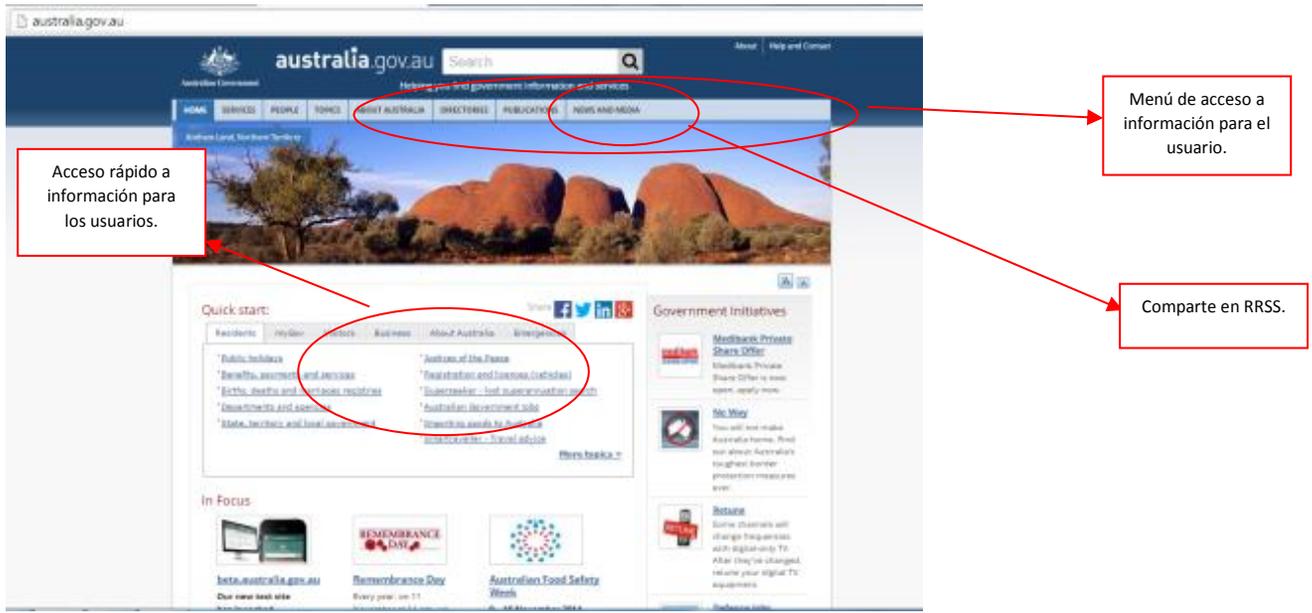
Para efectos de esta revisión de experiencias comparadas, nos centraremos principalmente en uno de los elementos que conforma el gobierno electrónico: los e-Services. Para estos efectos, se revisaron los portales de los países estudiados, analizándose sus principales características a partir de las variables consignadas en la metodología.

Así, destacamos las siguientes buenas prácticas:

### **AUSTRALIA**

[www.australia.gov.au](http://www.australia.gov.au)

### **PORTADA**

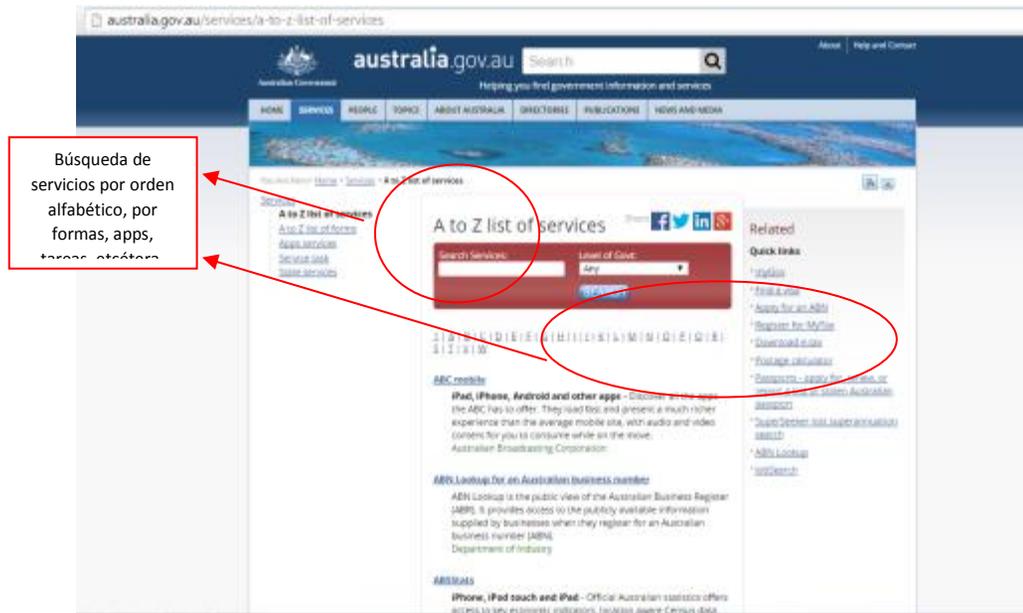


Acceso rápido a información para los usuarios.

Menú de acceso a información para el usuario.

Comparte en RRSS.

## ACCESO A SERVICIOS



Búsqueda de servicios por orden alfabético, por formas, apps, temas, etc.

## ACCESO POR GRUPOS DE INTERÉS



El sitio posee un motor central de búsqueda para información usuaria. Además, permite acceder a los datos por orden alfabético, por grupo de interés o por temática. Si bien ofrece la opción de descarga de formularios en línea (PDF) para la solicitud de servicios usuarios, no posee la opción de solicitud en línea mediante formularios web.

Respecto de la interfaz, se observa un *frontline* distinto al sitio web derivado para la obtención de algunos servicios en particular. No está unificada la experiencia usuaria, ya que desde la navegabilidad hay derivaciones a otros sitios de servicios públicos ofrecidos en la portada. Mediante el portal se accede a redes sociales como Facebook, Twitter, LinkedIn y Google+. Existe una versión móvil con interfaz distinta para esta página.

El portal nacional de Australia ofrece diversas funcionalidades que permiten a los usuarios involucrarse con el Gobierno en el proceso de toma de decisiones. Se pone a disposición de la ciudadanía la sección «Opine», que se ubica en la página principal del portal y que tiene un enlace hacia la sección de consultas públicas, donde los ciudadanos pueden enviar sus comentarios y sugerencias sobre anteproyectos de ley al ministerio respectivo, principalmente por correo electrónico. El Gobierno también ofrece los resultados de consultas previas en línea. Además, en esta sección es posible encontrar blogs con enlaces a varios sitios del Gobierno, así como a una página de Twitter que contiene la lista de portales gubernamentales a los que se puede acceder y remitir comentarios y sugerencias.

# BRASIL

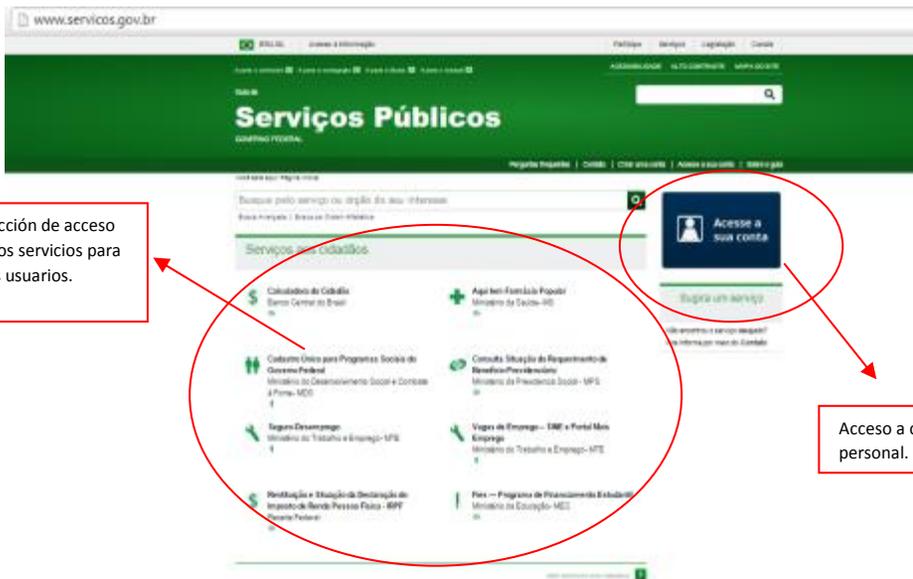
[www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)

## PORTADA

Acceso a información para los usuarios que llevan a otras interfaces usuarias.



## ACCESO A SERVICIOS



Sección de acceso a los servicios para los usuarios.

Acceso a cuenta personal.

## PARTICIPACIÓN Y CANALES

Si bien hay dos enlaces distintos, estos derivan al mismo sitio.



El sitio web brasileño posee un motor de búsqueda central para los servicios. También ofrece información usuaria de acceso directo, mediante enlaces de tipo general, por orden alfabético y por grupo de interés.

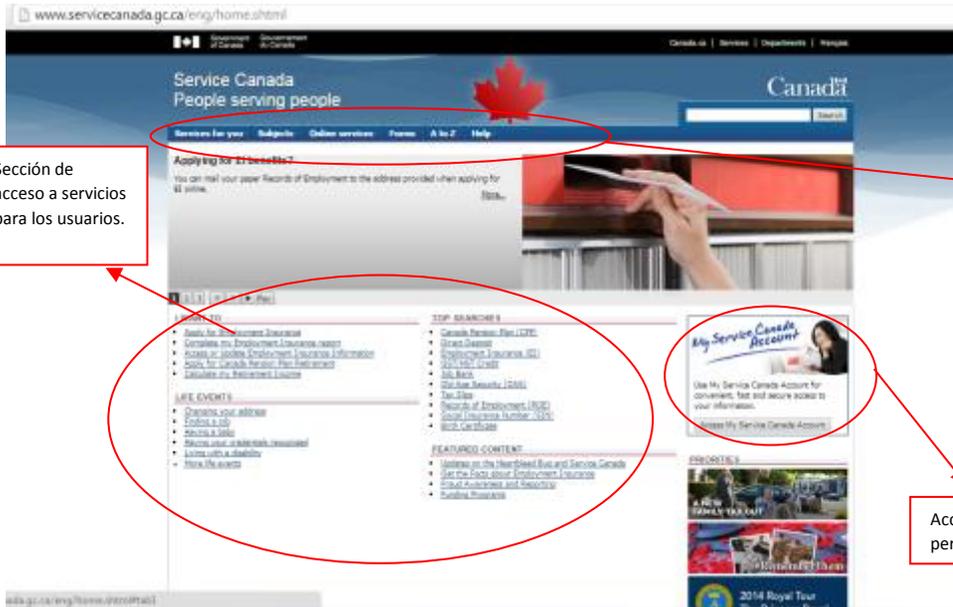
Ofrece la opción de descarga de formularios (PDF) para la solicitud de servicios, pero no tiene la opción de llenado de formularios en línea. Permite la creación de una cuenta personalizada.

En términos de interfaz, el *frontline* de la página es absolutamente distinto si se accede a los menús de los servicios ofrecidos. Cambian el *layout*, el diseño y los colores de los otros sitios, lo que afecta la experiencia usuaria a nivel web. Ofrece accesos a redes sociales en la portada. No existe versión móvil del sitio web.

# CANADÁ

[www.servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca)

## PORTADA

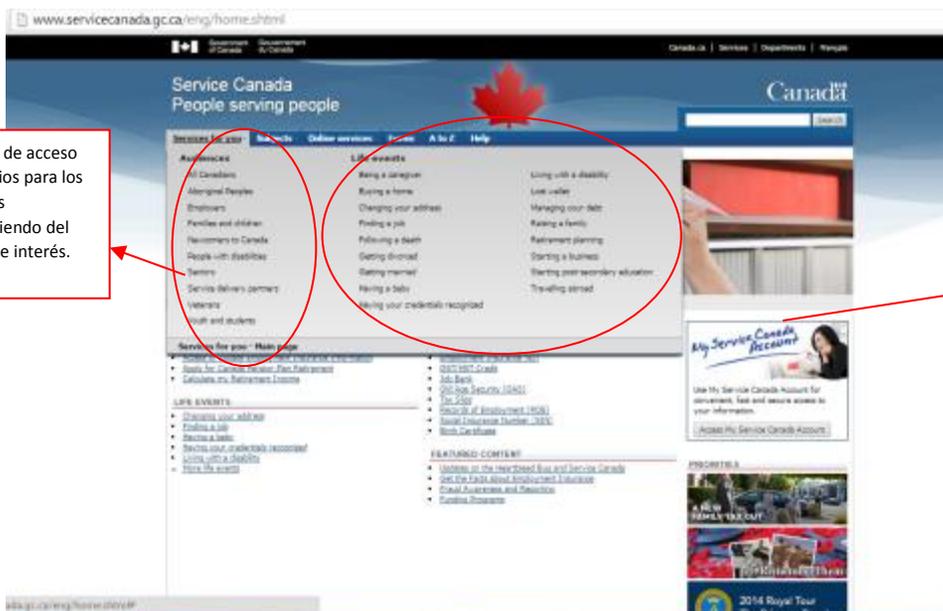


Sección de acceso a servicios para los usuarios.

Sección de acceso a servicios para los usuarios.

Acceso a cuenta personal.

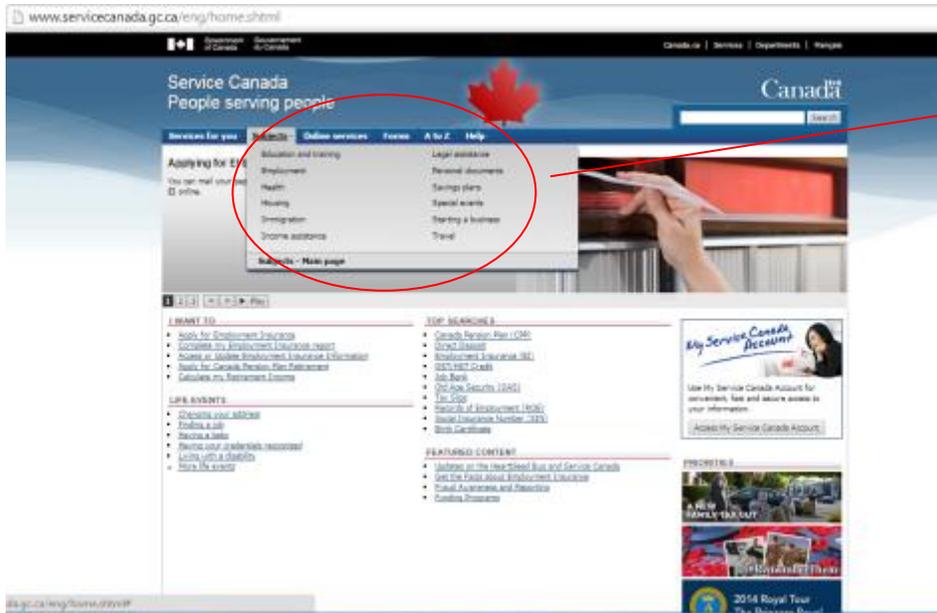
## ACCESO A SERVICIOS



Sección de acceso a servicios para los usuarios dependiendo del grupo de interés.

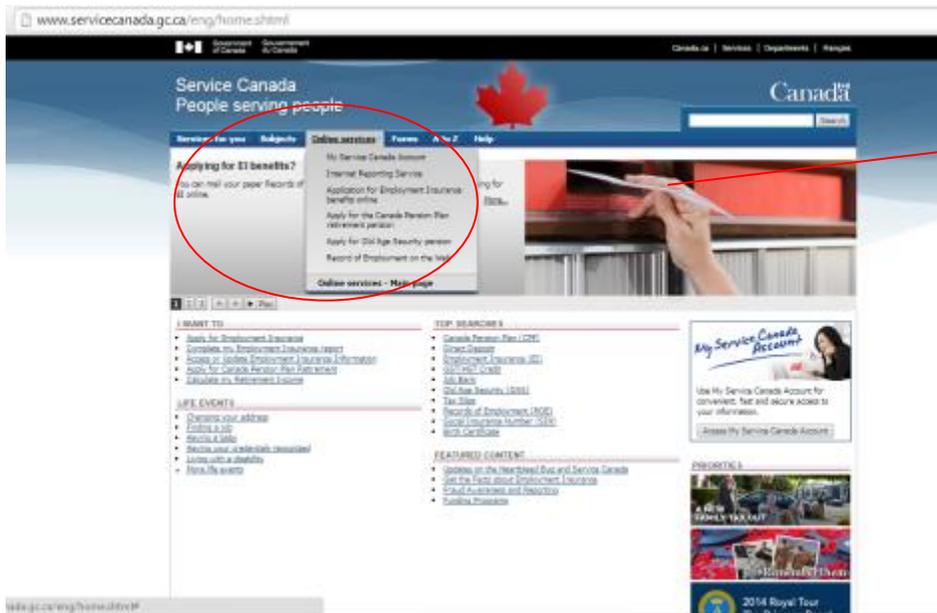
Sección de acceso a servicios para los usuarios dependiendo de los eventos en la vida.

## ACCESO POR TEMAS



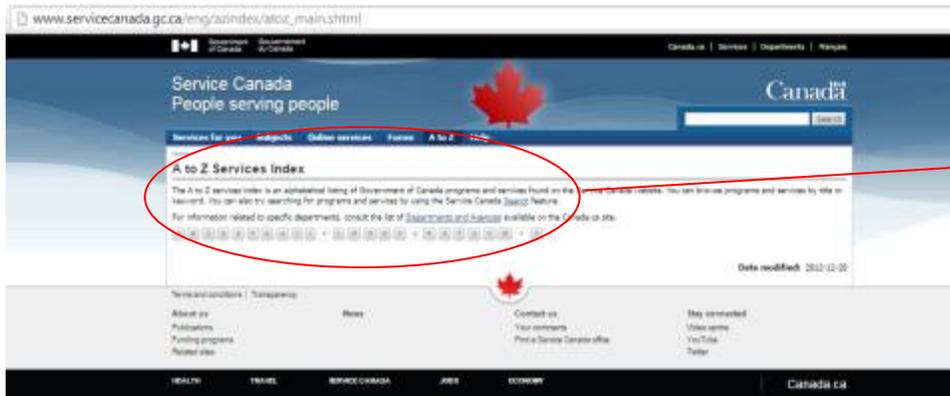
Sección de acceso a servicios por temas de interés para el usuario.

## SERVICIOS EN LÍNEA



Sección de acceso a servicios en línea para los usuarios.

## INDICE DE SERVICIOS ALFABÉTICO



Sección de acceso a los servicios por orden alfabético.

El sitio web de Service Canada es muy completo en relación con los otros países revisados. Posee un motor central de búsqueda de servicios y además ofrece información de tipo general; por orden alfabético; por ciclo de vida; por grupo de interés y por tema. Entrega la opción de llenado de formularios en línea y también de descargas de formularios (PDF) para posterior envío. Cada usuario tiene la opción de crear una cuenta personalizada.

La portada y los nuevos sitios web a los que se acceden —y dependiendo de los servicios buscados— están unificados en una misma interfaz de cara al usuario, lo que genera una mejor experiencia. El sitio web posee enlaces a redes sociales en su portada. Service Canada cuenta además con una versión móvil a la que se puede acceder desde la misma página.

## COREA DEL SUR

[www.korea.net](http://www.korea.net)

The image shows a screenshot of the website [www.korea.net](http://www.korea.net). The page features a navigation menu at the top with links for Home, About Korea, Events, Resources, Government, and About Us. A search bar is located in the top right corner. The main content area includes several news articles and sections. A red box highlights the top navigation menu and search bar, with an arrow pointing to a text box that says "Acceso a versión móvil." Another red box highlights a section on the left side of the page, with an arrow pointing to a text box that says "Sección de acceso a servicios para los usuarios diferenciado en temáticas y referido a Corea como marca-país." A third red box highlights a dropdown menu on the right side of the page, with an arrow pointing to a text box that says "Acceso a RSS." The bottom of the page features a footer with various links and logos.

El sitio coreano es muy interesante en términos del uso que se le da para la difusión del país como un producto de *marketing*. Integra mucho más allá que el estándar de servicios que ofrecen la mayoría de los e-Gov. Respecto de servicios para los usuarios, ofrece un motor de búsqueda central en la portada y diversos enlaces de acceso a información general y grupos de interés. No dispone de opciones de búsqueda por temática ni por ciclo de vida del usuario. Tampoco brinda la opción de descarga de formularios en ningún tipo de formato ni da la posibilidad de llenado de formularios en línea. No existe la opción de que el usuario cree su cuenta personalizada para acceder a servicios ciudadanos. La experiencia usuaria

desde la portada hasta los diversos sitios de servicios que ofrece la página se encuentra unificada sin diferencias de *layout*, diseño ni colores. Muestra en su portada el acceso a redes sociales. Existe una versión móvil.

## ESTADOS UNIDOS

[www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)

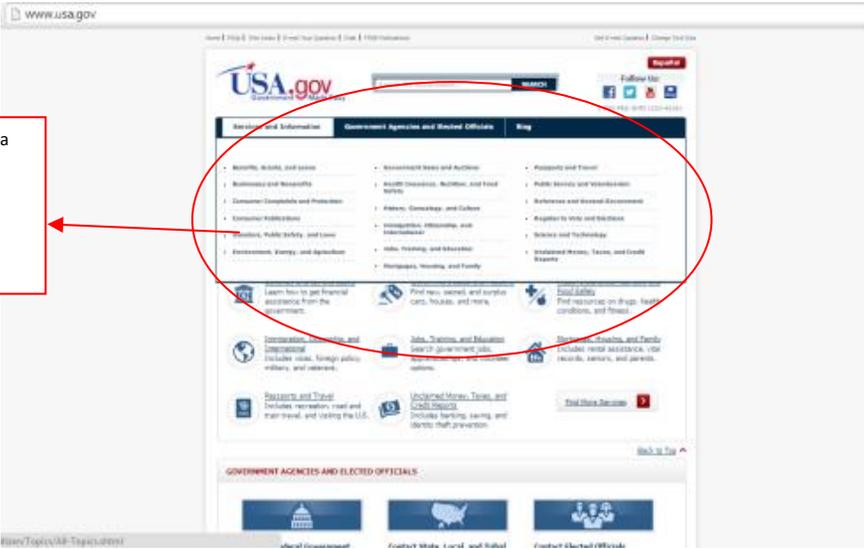
### PORTADA

The screenshot shows the USA.gov homepage with several red circles and arrows pointing to specific features:

- Top Right:** A red circle highlights the 'Follow Us' section with social media icons (Facebook, Twitter, YouTube, RSS) and a 'Subscribe' button. A callout box says: "Sigue a USA.GOV en RSSS."
- Navigation Bar:** A red circle highlights the navigation menu with options: "Services and Information", "Government Agencies and Elected Officials", and "Blog". A callout box says: "Sección de acceso a los servicios para los usuarios."
- Main Content Area:** A large red circle encompasses the "SERVICES AND INFORMATION" section, which includes links for "Benefits, Grants, and Loans", "Government Sales and Auctions", "Health Insurance, Medicare, and Social Security", "Immigration, Citizenship, and Educational", "Jobs, Training, and Education", "Mortgages, Housing, and Family", "Passports and Travel", and "Unclaimed Money, Taxes, and Credit Reports". A callout box on the left says: "Sección de acceso directo a Información y servicios para ciudadanos."
- Bottom Right:** A red circle highlights the "GET E-MAIL UPDATES" section, which includes a text input field and a "SUBSCRIBE" button. A callout box says: "Sección que ofrece suscripción para la obtención de información sobre variados temas por correo electrónico."

### SERVICIOS E INFORMACIÓN

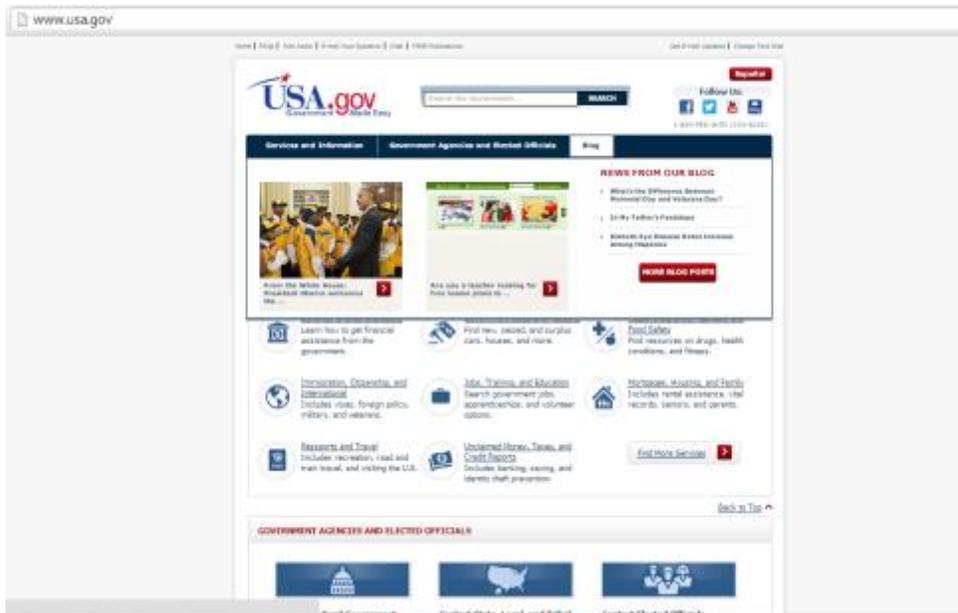
Sección detallada de todos los servicios e información ofrecidos en la web.



**AGENCIAS GUBERNAMENTALES Y ELECCIONES OFICIALES**



**BLOG USA GOV**



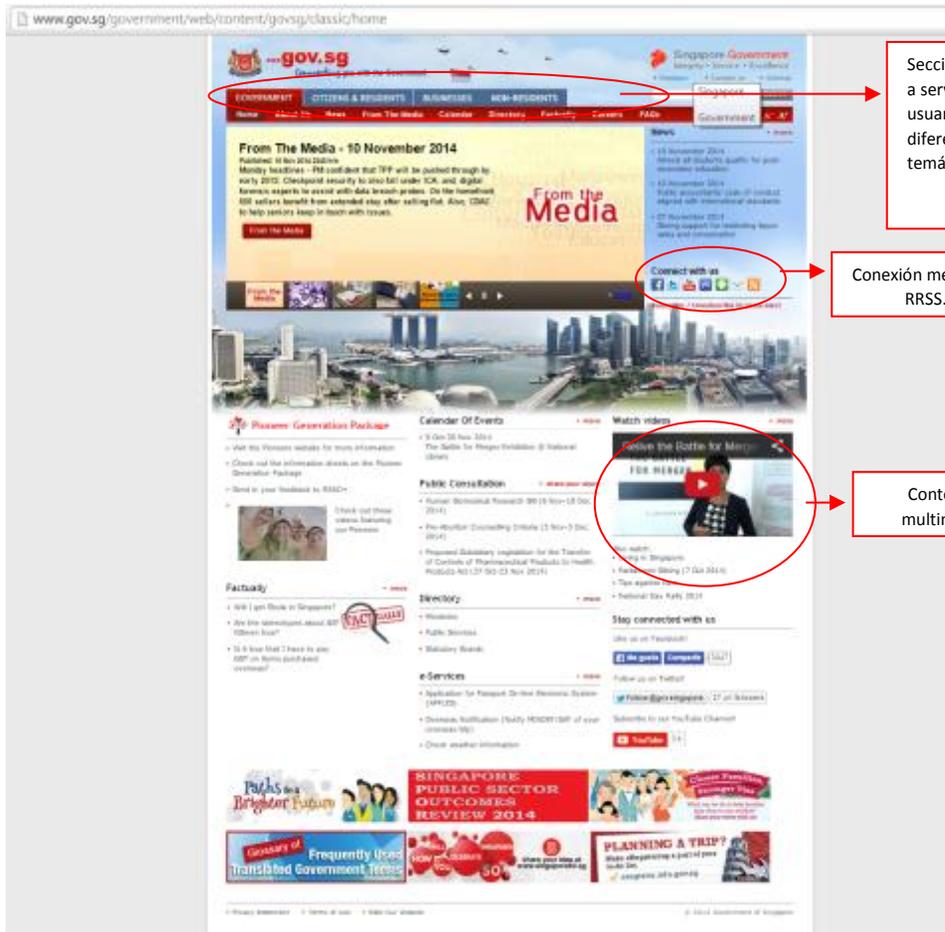
Este sitio web pone a disposición de los ciudadanos un motor de búsqueda central para acceder a los servicios del Gobierno. También posee en el área central de la portada el acceso por temáticas y consultas. No existe la opción de búsqueda de servicios y prestaciones por orden alfabético, grupo de interés o ciclo de vida. El sitio ofrece la descarga de formularios para prestación de servicios en formato PDF, pero no tiene la opción de completarlos en línea. No permite la creación de una cuenta personalizada a los usuarios, pero a cambio brinda la opción de suscripción para el envío de información clave mediante correo electrónico (previo registro del usuario en el sitio web).

Se observa unificada la experiencia usuaria en términos de interfaz. No hay diferencias marcadas entre la portada y el acceso a los diversos servicios que ofrece el sitio. La portada brinda una sección para acceder a RRSS. El sitio web tiene una versión móvil.

# SINGAPUR

[www.gov.sg](http://www.gov.sg)

## GOBIERNO



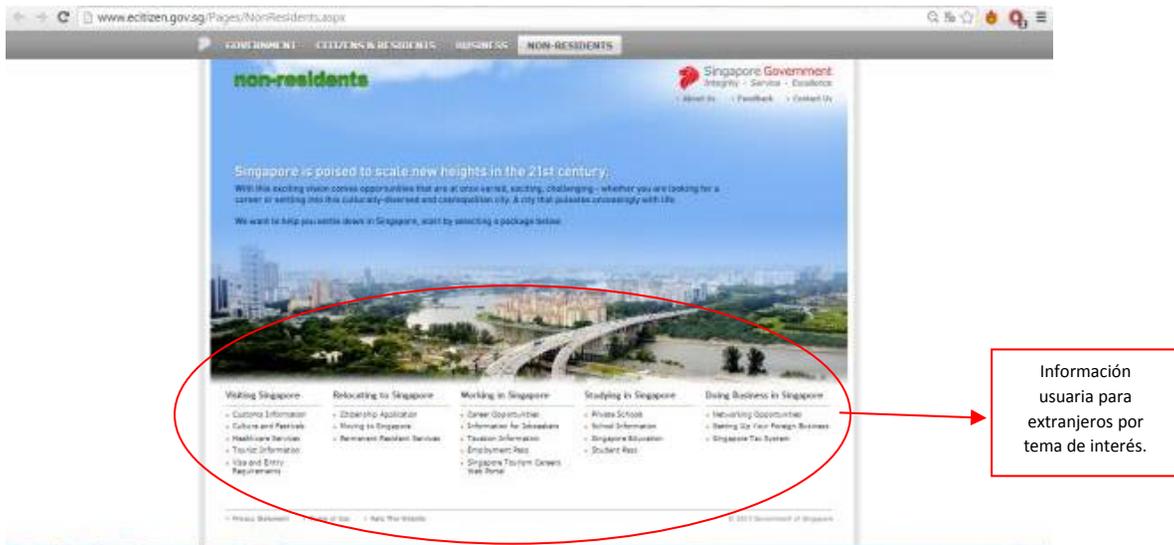
## e-CITIZEN

The screenshot shows the eCitizen website interface. A search bar with the placeholder text "I am looking for:" is circled in red. A red arrow points from this search bar to a text box on the right that reads "Motor de búsqueda para los ciudadanos." Below the search bar, there are navigation links for "Public Services", "eCitizen", and "eServices". In the lower section of the page, a blue mailbox icon representing a personalized digital mailbox is also circled in red. A red arrow points from this icon to a text box on the right that reads "Casilla de correo personalizada para los ciudadanos." The website header includes the Singapore Government logo and navigation tabs for HOME, TOPICS, SERVICES, HIGHLIGHTS, eSERVICES, and eAlerts.

## NEGOCIOS

The screenshot shows the EnterpriseOne website interface, which is dedicated to serving Singapore's business community. A large banner titled "5 MUST-KNOW SCHEMES for SMEs" is circled in red. A red arrow points from this banner to a text box on the right that reads "Información usuaria por ciclo de vida de la empresa." Below the banner, there are three main sections: "10 Must-Know Schemes for Your Business", "[Video] 5 Must-Know Schemes for SMEs", and "Message from POPC". At the bottom, there are three columns representing different stages of a business lifecycle: "Planning Your Business", "Starting Your Business", and "Growing Your Business". The website header includes the Singapore Government logo and navigation tabs for GOVERNMENT, CITIZENS & RESIDENTS, BUSINESSSES, and NON-RESIDENTS.

## EXTRANJEROS



Este sitio web ofrece, al igual que el resto de las plataformas revisadas, un motor de búsqueda central de servicios, y también pone a disposición de los usuarios la información por temática y grupo de interés.

No está disponible la búsqueda de servicios por orden alfabético ni por ciclo de vida, pero sí privilegia en un *frame* especializado las consultas al Gobierno (e-Citizen). El portal de Singapur permite el acceso a formularios de servicios mediante descarga (PDF) y también llenado directo en la web para el envío en línea. Además, ofrece la posibilidad de crear una cuenta.

La experiencia de navegación no se encuentra del todo unificada, sobre todo cuando se realizan búsquedas por grupo de interés, donde cada elección tiene su propia página web con distinto *layout*, diseño y colores. La portada ofrece la opción de acceder a redes sociales. El sitio web cuenta con una versión móvil.

Singapur es uno de los líderes en el uso de computación en nube privada, para lo que aprovecha la infraestructura y los servicios de las TIC. En septiembre de 2009 se convirtió en el primer Gobierno de Asia en dotar a todos sus profesores con herramientas de colaboración y comunicación web 2.0, utilizando una plataforma estándar abierta en nube.

El portal del ciudadano de Singapur ofrece servicios de pago en línea clasificados por departamento y tipo de cobro. Son pagos multicanal con tarjeta de crédito o débito directo,

por medio de banca electrónica e inclusive por teléfono. Entre ellos se encuentran los pagos de impuestos, aranceles, multas y licencias (eGovSurvey 2012, ONU).

## COLOMBIA

[www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)

### PORTADA

The screenshot shows the homepage of the Colombian government's online portal. The URL is <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest?sessionId=FD8E769CDDFA807214DBE38BF9B4DC45>. The page features a navigation bar with 'Inicio', '¿Qué es el Portal?', 'El Estado Colombiano', 'Servicios', 'Comunicación con el Ciudadano', and 'Ayuda'. Below the navigation bar, there are several main sections: 'Tu punto de acceso oficial a la información, trámites y servicios del Estado Colombiano', 'Servicios en línea', 'Participación ciudadana', and 'El Estado en línea'. Three red circles highlight specific areas: one around the 'Servicios en línea' section, another around the 'Participación ciudadana' section, and a third around the 'El Estado en línea' section. Three red arrows point from these circles to text boxes. The first text box on the left says 'Acceso a servicios según evento en la vida o temas de interés.' The second text box on the right says 'Acceso a servicios dependiendo del grupo de interés. Joven y adolescente tienen un acceso propio.' The third text box on the right says 'Sección de participación ciudadana que lleva a otra página llamada Urna de Cristal: <http://www.urnadecristal.gov.co/>'.

### CIUDADANOS: circunstancia de la vida cotidiana

The screenshot shows the 'Ciudadanos' section of the Colombian government's online portal. The URL is <https://www.gobiernoenlinea.gov.co/web/guest/>. The page features a navigation bar with 'Inicio', '¿Qué es el Portal?', 'El Estado Colombiano', 'Servicios', 'Comunicación con el Ciudadano', and 'Ayuda'. Below the navigation bar, there are several main sections: 'Tu punto de acceso oficial a la información, trámites y servicios del Estado Colombiano', 'Servicios en línea', 'Participación ciudadana', and 'El Estado en línea'. The 'Servicios en línea' section is highlighted with a red circle, and a red arrow points from it to a text box on the left that says 'Acceso a servicios según evento en la vida o temas de interés.'

## CIUDADANO: temas de interés



## EMPRESAS



Al igual que en la pestaña «Ciudadano», aquí se accede a los servicios según evento en la vida o

**EMPRESAS: también hay formas de buscar servicios relacionados con**

## «Una circunstancia de la vida cotidiana»



## Y por temas de interés



SERVIDOR PÚBLICO



## JOVEN Y ADOLESCENTE



El sitio web colombiano posee un motor de búsqueda central para la prestación de servicios a usuarios. Adicionalmente, hay enlaces directos de acceso a información general, por ciclo de vida, por grupo de interés y por temática de prestación. Ofrece tanto la descarga de formularios en formato PDF como la recepción de formularios con llenado en línea para algunos servicios.

Este portal no permite al usuario la creación de una cuenta personalizada. La portada y los nuevos sitios a los que se va accediendo no siempre entregan una experiencia unificada en términos de navegabilidad. Algunos cambian respecto de la portada, ya que están alojados en otros servidores y sitios web.

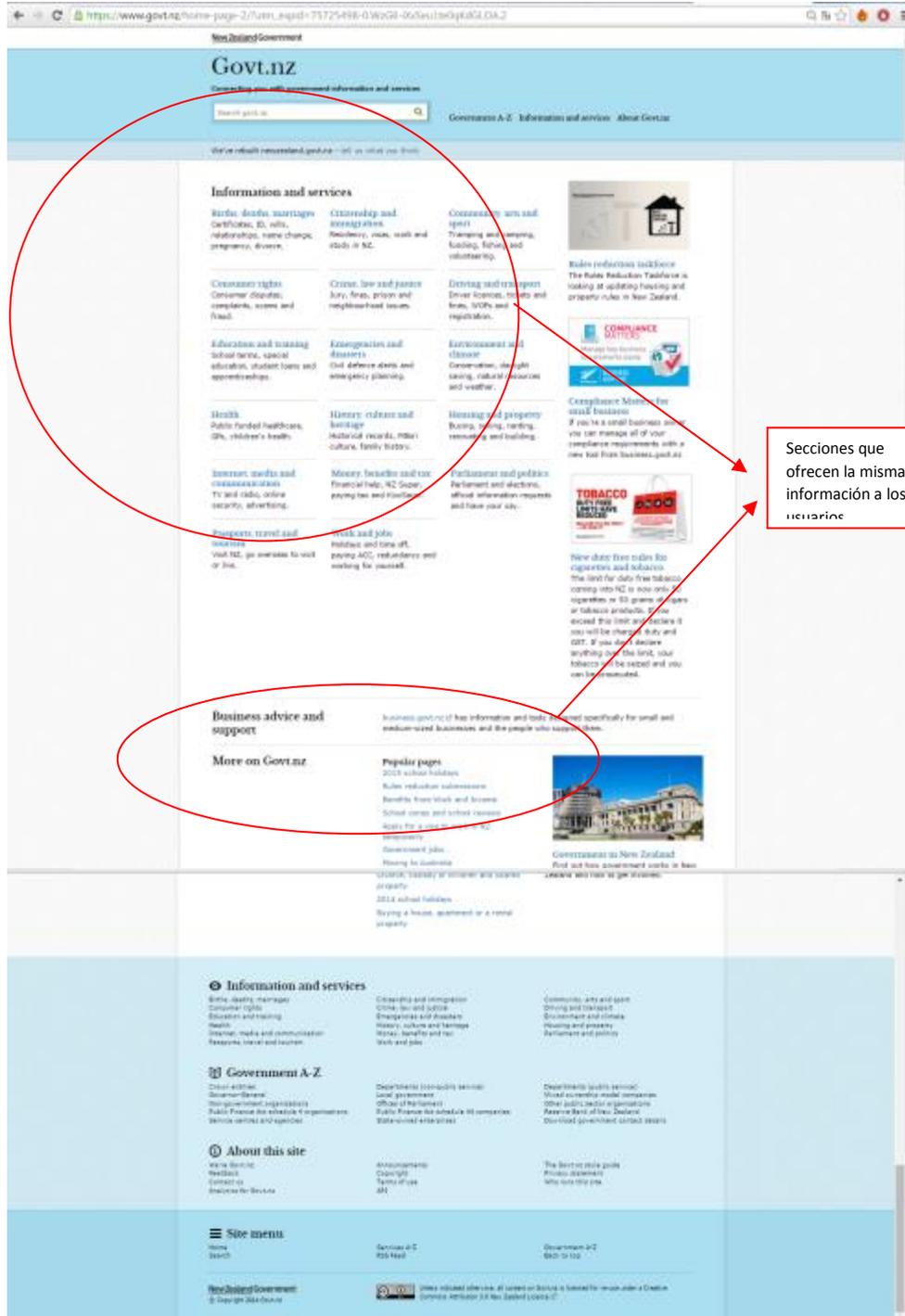
En la portada los usuarios pueden acceder a las distintas redes sociales y no existe versión móvil.

El portal gubernamental de Colombia contiene varias funcionalidades de participación para que los ciudadanos se puedan vincular con el Gobierno. Se pueden utilizar diferentes herramientas, entre ellas blogs, encuestas y foros en línea. El portal también permite a los usuarios participar por medio de las redes sociales (Facebook, Twitter, WordPress, YouTube y Flickr).

# NUEVA ZELANDA

[www.govt.nz/en/home](http://www.govt.nz/en/home)

## PORTADA



El sitio neozelandés es bastante sobrio en su portada, con la información dispuesta en formato de cuadrantes y con un estilo formal donde se privilegia el texto por sobre la imagen. Posee un motor de búsqueda central para acceder a la información de servicios. También permite la búsqueda por orden alfabético, por temática, grupo de interés y ciclo de vida del usuario.

Ofrece la opción de descarga de formularios desde la web (PDF), pero no permite su envío en línea. La experiencia usuaria no es unificada. La portada es la plataforma de acceso a los servicios públicos desde sus instituciones de origen, en su propia página web. Esto genera quiebres en la experiencia de navegación usuaria con distintos sitios (*layout*, diseño y colores) para la obtención de un servicio. No permite crear una cuenta personalizada a los usuarios, no posee enlaces a redes sociales en su portada, pero el sitio web sí tiene una versión móvil.

Al llevar a cabo una comparación, de acuerdo a los criterios de análisis expuestos en la metodología, se obtuvo:

**Cuadro n° 193: Experiencias comparadas por eje de análisis**

Características de e-gov	Australia	Brasil	Canadá	Colombia	EE. UU.	Corea	Nueva Zelanda	Singapur
Página web centrada solo en servicios	■	■	■	■	■	■	■	■
Página web centrada en servicios y otras temáticas	■	■	■	■	■	■	■	■
Motor de búsqueda de prestación usuaria	■	■	■	■	■	■	■	■
Entrega información general de servicios	■	■	■	■	■	■	■	■
Entrega información de servicios por orden alfabético	■	■	■	■	■	■	■	■
Entrega información de servicios por ciclo de vida	■	■	■	■	■	■	■	■
Entrega información de servicios por grupo de interés	■	■	■	■	■	■	■	■
Entrega información de servicios por temática	■	■	■	■	■	■	■	■
Ofrece formularios de servicios por web	■	■	■	■	■	■	■	■
Recibe formularios de servicios en línea	■	■	■	■	■	■	■	■
Permite crear cuenta personalizada	■	■	■	■	■	■	■	■
Portada y sitios de servicios unificados	■	■	■	■	■	■	■	■
Posee enlaces de acceso a redes sociales	■	■	■	■	■	■	■	■
Existe una versión móvil del sitio web	■	■	■	■	■	■	■	■

■	Cumple
■	Cumple medianamente
■	No cumple

Así, al finalizar la consolidación del análisis de experiencias realizado en el ámbito de e-Services, se pueden mencionar las siguientes tendencias entre los líderes en el gobierno electrónico y que es posible considerar para el caso chileno:

- La mayoría de las experiencias comparadas ofrecen a los usuarios una página web centrada en servicios públicos y otras temáticas de interés. Con excepción de Canadá y Nueva Zelanda, que se centran en servicios públicos.
- En su mayoría, los sitios web ofrecen motores de búsqueda centrales para la prestación de servicios usuarios.
- También se observa mayoritariamente una oferta de información de servicios ciudadanos a nivel general.
- No todos ofrecen la búsqueda de servicios de manera específica, como orden alfabético, ciclo de vida o grupo de interés. Aquí destacan las experiencias de Australia, Canadá y Nueva Zelanda.
- Todas las experiencias comparadas ofrecen servicios por temas de interés a los usuarios.
- La opción de llenado de formularios en línea no es una característica que destaque en las experiencias comparadas. Solo Canadá, Colombia y Singapur brindan este servicio a sus usuarios.
- La mitad de las experiencias comparadas ofrecen la creación de una cuenta usuaria personalizada.
- Respecto de la unificación de los sitios bajo una sola experiencia usuaria (portada + sitios de otras reparticiones públicas), solo Canadá, los Estados Unidos y Corea lo alcanzan.
- El acceso a las redes sociales es una opción que la mayoría dispone en su portada (Nueva Zelanda es la excepción).
- De las experiencias comparadas, los países de nuestra región (Colombia y Brasil) se quedan atrás en la disponibilización de sitio móvil del servicio usuario ofrecido en la web. El resto de los países poseen una interfaz propia para teléfonos inteligentes y tabletas.

## CONCLUSIONES

En las próximas líneas se expondrá un análisis final del trabajo desarrollado, tratando de cerrar una labor extensa y con muy variadas dimensiones, así como esperando dar cuenta de todos los elementos expuestos complejamente en el planteamiento del problema. Para esto, se concluye planteando dos materias:

La primera, que responde a la pregunta de que planteó esta tesis: «¿Qué debe considerar una propuesta que mejore el proceso de atención de los servicios del Estado, alineándolo con los requerimientos de los ciudadanos?», generando de esta manera una serie de recomendaciones que, de implementarse, se asume aportarán a la Administración del Estado en este ámbito. Así, se cierra este trabajo yendo más allá de los hallazgos sobre la forma en cómo el Estado provee sus servicios, aportando a las prácticas de la burocracia chilena actual, buscando favorecer la relación con los ciudadanos desde los procesos de atención. De esta manera, también se asume el último objetivo de este trabajo, el único pendiente por resolver.

La segunda, que entrega luces sobre el nivel de logro de las cuestiones planteadas al principio de esta tesis. Así, se reconstruye el proceso general, dando respuesta a las preguntas e hipótesis, planteando también nuevas preguntas que es necesario resolver desde las ciencias sociales para seguir profundizando en el fenómeno de estudio.

### **I. PROPUESTA DE MEJORAMIENTO DEL PROCESO DE ATENCIÓN ESTATAL CHILENO**

En este acápite se aborda el cuarto objetivo específico de esta tesis, el que planteó como desafío «generar una propuesta de mejoramiento del proceso de atención desde el Estado, que dé cuenta de las características y expectativas de la ciudadanía».

Aproximarse al objetivo sobre la propuesta de mejoramiento al sistema desde las conclusiones, y no como un apartado específico dentro de la investigación, responde a que —al elaborar la propuesta— ha sido inevitable que esta sea una consecuencia de la conversación entre los hallazgos y el marco teórico.

Por esta razón, la propuesta contempla para su elaboración, en primer lugar, las principales fortalezas del modelo actual, proyectando instancias para su mantención. En segundo lugar, las debilidades analizadas, planteando mecanismos para su superación. En tercer lugar, las características y capacidades de sus usuarios actuales y potenciales. Y por último, en cuarto lugar, las experiencias internacionales exitosas estudiadas.

Todo lo anterior, envuelto por los alcances teóricos presentados en el marco correspondiente, el que le otorga un cariz académico que le permite trascender hacia la sociología aplicada, diferenciándose de una recomendación en el ámbito de la gestión.

### **Sobre la orientación de la propuesta**

La pérdida del rol social asumido por el Estado chileno en los años 60 debido a la dictadura militar sufrida entre los años 1973 y 1989, trunció la instalación del modelo de bienestar a la usanza europea, reemplazando la visión «universalista» de provisión de oferta pública por una «focalizada» que puso en entredicho la igualdad y la justicia social para sus ciudadanos —al dejar en cada individuo la responsabilidad de resolver los problemas sociales, actuando solo subsidiariamente—.

Hoy, ya con una democracia establecida, es el momento de inclinarse hacia un Estado integrador, cercano y responsable, que dé cuenta de los derechos ciudadanos, amparándolos bajo una forma de gobierno que fomenta la solidaridad, el compromiso colectivo y un proyecto compartido (Raczynski y Fernández, 2005).

De ahí que una propuesta que mejore la relación actual entre las personas y su Estado debe orientarse a un proceso político de profundización de esta relación, considerando este vínculo como un elemento preponderante de su desarrollo y no solo como un mecanismo de control sobre la conducta de los sujetos para mantener el funcionamiento habitual de sus instituciones y del orden social (Hondereich, 1995).

Se debe entender que las personas requieren servicios que son provistos por el Estado, el cual es eminentemente monopólico respecto de su oferta. Se establece así una forma de relación entre ambos mediada por la provisión de servicios, por lo que la forma en la que el Estado decide hacer la provisión implica la forma en cómo concibe esta relación.

Avanzar en la consolidación del vínculo, desde esta perspectiva, demanda retornar a aspectos esenciales de la noción de ciudadanía en el marco del Estado como administrador, el cual tiene delegada la facultad de gobernar, pero que —por prácticas autorreferentes— se olvida de su rol transformándose en una entidad autónoma, separada. Esto ha atentado contra la participación de las personas en las esferas sociales, políticas y económicas, obstaculizando la conformación de una identidad cultural y sentido de pertenencia a un Estado, como paradigma de la institucionalidad (Bersntein, 1982). En este sentido, se propone retomar tal rol, administrando el destino social, político y económico del país, avanzando para garantizar la paz, el bienestar y desarrollo igualitario de todos sus miembros (Heller, 1985), para lo cual es crítica la conformación de una institucionalidad burocrática que sostenga al Estado, tanto técnica como políticamente.

Pero esto no es ingenuo. Se asume la necesaria convergencia entre la sostenibilidad técnica para poder dar cuenta de las necesidades ciudadanas y la sostenibilidad política que busca cualquier Gobierno. Es decir, se reconoce que a la base de la gestión estatal se encuentra el cálculo egoísta relacionado con la mantención del poder. El punto central, entonces, está dado por lograr, o al menos intentar, la virtud entre ambos.

Un modelo que contemple esta realidad podría obtenerse desde la lógica de la Nueva Gestión Pública, la cual establece una relación de fidelidad con el ciudadano al enfocarse en atender sus demandas a través un servicio eficiente y eficaz, tratando de brindar espacios de inclusión en el espacio político (OCDE, 1996) a partir de la aplicación de estrategias de acción que permitan que sus prestaciones mejoren la calidad y se vean reducidos los costos asociados (García & Pastor, 2011); esto último para el logro de la eficiencia, pero —quizás más importante— para sumar prestigio a esta forma de gestión.

La propuesta que se indica a continuación, entonces, toma estos elementos y busca una forma de gobierno, en el marco de la provisión de oferta pública, que alcance beneficios para los ciudadanos, confianza en los servicios del Estado, optimización del gasto, una mejor operación de las instituciones y un mayor desarrollo del gobierno digital.

Se propone que esta gobernanza pública se traduzca en un diseño de servicios en consonancia con las particularidades ciudadanas, fortaleciendo su interrelación, con prácticas innovadoras (Mulgan y Albury, 2003) basadas en herramientas digitales que

entreguen mayor confiabilidad con los procesos gubernamentales, aportando así a la racionalización y transparencia de la función de los servicios públicos.

Se apuesta por este camino como la estrategia que puede impermeabilizar al Estado ante los riesgos de desarticulación de los sistemas sociales y el aumento de la inseguridad social (Castel, 2015).

Comenzar la empresa de diseñar una proposición de mejora al modelo de provisión pública existente, implica recordar que este fenómeno se ha configurado desde los ocho componentes que fueron definidos como las variables de estudio en el primer apartado de resultados. A saber:

- Política
- Oferta de servicios
- Espacios de atención
- Relación con la ciudadanía
- Procesos básicos
- Institucionalidad
- Tecnología
- Recursos

Por lo tanto, las ideas de mejoramiento se realizan para cada uno de esos módulos.

Vale señalar que la propuesta trata de encasillar las recomendaciones en cada una de las variables establecidas. Sin embargo, este intento de delimitación responde a un esfuerzo por entregar claridad acerca de qué aspectos intervenir, lo que entra en tensión con la habitual complejidad de los fenómenos sociales y organizacionales, los cuales suelen responder a más de una categoría de deslinde. Por esta razón, es discutible la incorporación de algunos aspectos en unas dimensiones y no en otras, así como también la aparente repetición de tópicos entre ellas. Esto se asume como una dificultad que se resuelve de la forma como será encontrada en el desarrollo de lo que se ofrece.

Desde los hallazgos obtenidos, se establece esta propuesta reconociendo que abordar la atención o el relacionamiento con el ciudadano es una labor mayor, que además de mejorar la calidad de vida puede hacer una contribución económica para el Estado y para el ciudadano. Por esto, la estrategia que se presenta establece dos momentos en el tiempo,

considerando la magnitud de la iniciativa analizada: el primero a mediano plazo, que tiene como alcance tres a cinco años de operación y, el segundo a largo plazo, de seis a diez años de desarrollo.

## **1. Política**

El principio rector de esta propuesta, desde el punto de vista de su visión política general, está dado porque, a partir de la implementación de mecanismos de transparencia, control y opinión sobre la oferta y el diseño de servicios, **ChileAtiende aumente la productividad y eficiencia estatal en el proceso de atención, además de ser un mecanismo de fortalecimiento del vínculo con los ciudadanos.**

En esta dirección, la política declarada pretende que el Estado cumpla con su rol infraestructural (Ozslak, 1978) produciendo bienes, regulaciones y servicios orientados al bienestar general. Con esto, se espera que abra los espacios cerrados por el neoliberalismo instalado en Chile desde los años 70, el cual redujo la influencia del Estado en lo social, político y económico, favoreciendo la instalación de un contexto de desigualdad y empobrecimiento, el cual minó la relación entre el Estado y la sociedad.

Aun cuando, en la actualidad, la estadidad conserva tales características en su concepción de fondo, existe una intencionalidad de abordar la gobernabilidad en un escenario globalizado (Ozslak, 2006), lo que plantea nuevos desafíos. Entre estos, uno de los más importantes es el de disponer de una burocracia funcional que responda a la necesaria complementariedad entre responder a necesidades inmediatas y cuidar derechos generales fundamentales (Erazo, 2008), trascendiendo problemas individuales en asuntos públicos (Bauman, 2004).

En este sentido, Chile dispone de un capital técnico basado en una burocracia de conformación meritocrática (Echeberría, 2006), estructura que se ha forjado desde los años 50, la que incluso ha sido capaz de implementar prácticas propias de un estado de bienestar (Farah y González, 2017). En este sentido, el nuevo reto se asocia a ejecutar políticas que hagan efectivo el surgimiento de nuevos actores políticos y espacios de representación, tomando en cuenta las necesidades y capacidades ciudadanas, dando sostenibilidad a la función pública en la realidad globalizada (Castells, 2003).

Esta situación demanda desplegar las oportunidades que presenta la sociedad mundial interconectada, sobre todo gracias a la disponibilidad de instrumentos tecnológicos que posibilitan la realización de análisis para reconocer las necesidades públicas a partir de elementos particulares (Vargas-Hernández, 2016) y la instalación de sistemas que tornan transparente la gestión del Estado (Weiss, 2010) y favorecen el control social desde la participación ciudadana (Oszlak, 2016).

La propuesta debe reconocer, por lo tanto, los avances de las reformas en Chile, las que han permitido un desarrollo en la modernización del aparato estatal, disminuyendo el clientelismo y hermetismo de la burocracia. Sin embargo, también debe contemplar el proceso de debilitamiento de la institucionalidad pública (Cienfuegos, 2016), la cual perdió de vista lo que los propios ciudadanos consideran como valor público, para lo cual es prioritario profundizar en los vínculos sociales, tanto a nivel local como nacional, con el objetivo de interrelacionarse con el Estado para la conjunción de políticas públicas participativas (Delamaza, 2011).

Al mirar la realidad de la organización estatal para proveer la oferta pública, se observa que cada uno de los servicios es provisto por distintas instituciones, las cuales dependen de distintos ministerios. A su vez, disponen de distintas concepciones del usuario; distintos modelos de atención (tácitos o explícitos); distintos recursos; distintas prioridades; distinto desarrollo tecnológico; distinto perfil de funcionarios, etcétera, aun cuando el usuario es el mismo.

Se desprende, entonces, que no existe una forma transversal de atención del Estado, sino que solamente principios declarados por el SIAC. Esto mismo representa un desafío para una política de atención ciudadana: avanzar en la generación de valor ciudadano y la constitución de una relación profunda entre estos y el Estado.

En dicho proceso, ChileAtiende ha tenido una operación bastante exitosa, logrando una alta satisfacción de sus usuarios, aunque su aporte al impacto global en la calidad de atención del sector público a los ciudadanos y la satisfacción general aún es muy limitada.

Ahora bien, y aterrizando en la recomendación concreta que permita al Estado chileno avanzar en la dirección desarrollada en este punto, se reconoce que esta iniciativa no ha logrado convertirse, hasta el momento, en el punto de referencia estatal para los

ciudadanos ni en la instancia pública por excelencia en la entrega de servicios eficientes y eficaces.

Actualmente, ChileAtiende ejecuta un bajo porcentaje del total de trámites del Estado y opera en base a mecanismos de acceso independientes de las plataformas de atención de cada institución en convenio —25 instituciones públicas de un total aproximado de 480—. En consecuencia, ofrece una cobertura limitada en relación con el universo potencial de trámites.

Considerando lo expuesto, y considerando sus avances y debilidades, la estrategia específica a mediano plazo para avanzar en la visión propuesta contempla los siguientes lineamientos:

- a) Desarrollar una inteligencia de negocio que permita obtener de manera sistemática información de los usuarios, a fin de adaptar la estrategia a sus necesidades y capacidades. En este sentido, esta investigación ofrece una primera aproximación para tal caracterización.
- b) Innovar en la atención de usuarios a partir de la incorporación efectiva de los ciudadanos a la definición de los valores y diseños del servicio.
- c) Evaluar sistemáticamente la evolución del servicio entregado por ChileAtiende, sus costos y beneficios, a partir de un sistema de gestión de indicadores complejo, entre los cuales se releven —esencialmente— aquellos que se refieren a los ciudadanos y al alineamiento con las prioridades gubernamentales.
- d) Contemplar en el diseño de la provisión de servicios a los funcionarios que atienden público, de modo de incorporar su experiencia y que, además, visualicen el valor que ChileAtiende pueda entregarles.
- e) Evaluación periódica de la infraestructura TI de ChileAtiende, a medida que aumenta la cantidad de trámites disponibles en el canal no presencial, a fin de asegurar la continuidad operacional del Estado por ChileAtiende.
- f) Transformar ChileAtiende en una red de atención al servicio de las instituciones públicas, que existe en paralelo a estas y que, por lo tanto, no las anula ni elimina ya que son vitales para los trámites de alta complejidad.

- g) Transitar hacia una digitalización sostenida, tomando en cuenta los perfiles y capacidades de los usuarios expuestos en esta investigación, lo cual debe abarcar la gestión de los espacios de atención y la oferta de servicios.
- h) Desarrollar el canal de atención presencial en territorios con mayor número de usuarios con escasa digitalización y con baja capacidad de adhesión a esta.

A largo plazo, la estrategia mantiene los lineamientos anteriores, aunque con un mayor nivel de madurez, y se orienta a:

- a) Transformar ChileAtiende en el canal privilegiado para hacer llegar a la población la oferta estatal a fin de, por una parte, disminuir las distorsiones a la eficacia y eficiencia derivadas de los problemas de acceso de la ciudadanía y, por otra, instalar lineamientos orientados a mejorar las condiciones del país a través de la entrega efectiva de programas y beneficios que apuntan al desarrollo social.
- b) Constituirse en un referente de participación ciudadana en el diseño de servicios, estableciendo estándares de transparencia y control social.
- c) Conformar ChileAtiende en el punto de entrada único a los servicios del Estado, no necesitando los ciudadanos conocer cómo funciona el Estado para acceder a él.
- d) Hacer de ChileAtiende la instancia pública que motiva cambios en los procesos de los demás servicios públicos, movilizándolos a un nuevo estándar de atención.
- e) Concretar la omnicanalidad, de modo que sean los usuarios quienes —de acuerdo a su necesidad y capacidad— elijan la forma de acceder a los servicios que requiere.

Estos preceptos deben constituirse en una política general de atención ciudadana que parta de ChileAtiende, pero que permee a los demás servicios e instituciones con fin público. Esta política, por lo tanto, debe documentarse, formalizarse y comunicarse a todos los interesados, partiendo por las propias instituciones a cargo de su implementación.

Por otra parte, su implementación debe congregar a actores políticos que le den sostenibilidad y que podríamos apuntar en dos grupos: el primero, que aglutine a aquellos que tienen representatividad local (congresistas y alcaldes) y que vean en ChileAtiende una posibilidad de desarrollo para las personas a las que representan; el segundo, que agrupe a los *policy maker* con alcance decisional, que vislumbren en esta iniciativa un sello

distintivo concreto para lograr una mayor eficiencia estatal y que, por lo tanto, absorban las definiciones políticas del poder ejecutivo del Estado.

La orientación de esta política ofrece a los ciudadanos un punto de referencia preferente, el cual simplifica su relacionamiento con las entidades públicas y que evoluciona desde un modelo en que estas operan de forma aislada hacia una relación integrada entre ellas. Esto trae aparejadas ventajas como:

- Ahorros significativos para el Estado y para los ciudadanos;
- generación de datos, información y conocimiento para una mejor toma de decisiones, y
- mayor cobertura de servicios y simplicidad en la interacción ciudadano-Estado, con las consecuentes mejoras respecto de la confianza e inclusión social.

Con todo, se entiende que esto es un proceso complejo y que requiere de tiempo, que implica transformaciones conductuales (tanto en el ciudadano como en los servicios públicos), importantes desafíos tecnológicos y, sobre todo, asumir verazmente el desafío de mantener su evolución.

## **2. Oferta de servicios**

Desde la visión recién propuesta, el Estado debe proveer servicios que aseguren al conjunto de ciudadanos una protección básica contra los principales riesgos sociales (Castel, 2015), para lo cual requiere situarse en el contexto de los procesos globalizadores y de cambios en las necesidades y capacidades de las personas, eludiendo las clásicas problemáticas a nivel de sus estructuras y los comportamientos de sus funcionarios, los que suelen producir una oferta que se encuentra desactualizada respecto del interés general (Arriagada, 2006).

La forma de abordar esta situación pasa por generar una construcción social conjunta con los ciudadanos, en la que estos puedan defender sus derechos para alcanzar el bienestar, a través de su libertad de expresión y su capacidad de participar e influir en la gestión de la política pública. Esto es una responsabilidad del Estado, el cual debe poner a disposición de la ciudadanía los recursos necesarios para su cumplimiento (Hopenhayn y

Gutiérrez, 2008, p. 51), facilitando así los canales de participación ciudadana que permitan establecer las acciones comunicativas que conllevan al cambio político (Habermas, 1992).

De este modo, se pretende que influya la participación ciudadana en los procesos del Estado por medio de acciones orientadas a la ampliación o modificación de la oferta de la política pública, estableciendo éstos los parámetros que deben cumplir el conjunto de políticas que solucionen sus problemáticas de desigualdad social en instancias de interlocución formales con el Estado (Velásquez y González, 2003).

Esta construcción posibilita la cercanía entre la expectativa de las personas y el cumplimiento de la misma; entre la necesidad de satisfacción de una necesidad y la posibilidad del Estado por resolverla (Rodríguez *et al.*, 2014).

A partir de esto, se propone que ChileAtiende disponga de una lógica de **incorporación de servicios lo más amplia posible, prevaleciendo en el mediano plazo aquellos servicios prioritarios para la ciudadanía y, en el largo, tendiendo a la totalidad de los trámites del Estado disponible**. Para esto, es muy importante desarrollar tácticas para el alineamiento de las instituciones públicas que son parte de la red.

De acuerdo con los elementos teóricos, los resultados de esta investigación y considerando la capacidad operacional actual, se propone que esta ampliación se realice de forma gradual, dando prioridad según los siguientes criterios:

- Servicios o trámites que ya se encuentran digitalizados: pueden estar ya disponibles de forma completa a través del canal web y, los menos complejos y más requeridos, a través de módulos de autoatención ubicados en las oficinas presenciales de ChileAtiende y en otros servicios de acceso público, como por ejemplo en municipalidades, bibliotecas, hospitales y Metro de Santiago, lo cual también contribuirá a la adhesión digital e implantación de la marca.
- Servicios que no están digitalizados y que no es necesario que se realicen de modo presencial: se propone proveerlos a través del *call center*. En esta categoría se incluyen servicios de información, derivación y seguimiento.
- Servicios a los cuales se requiere acceder de modo presencial: priorizar, de los que ya están incluidos, los más solicitados y, de los que no, los más potencialmente necesitados, incluyendo en este análisis la perspectiva

explícita de los ciudadanos. Al realizar este ejercicio, quienes den su opinión representan justamente el *target* al cual va dirigida esta forma de provisión. Se propone incorporar también aquellos más conocidos y requeridos, como son Registro Civil, la Tesorería General de la República, el SII, así como trámites de entrada para los hospitales y el transporte público. La idea es también que el canal presencial sea, preferentemente, un canal de entrada, y que los canales remotos sean utilizados para el seguimiento y la resolución del trámite, explotando las potencialidades de distribuir la información que entregan los dispositivos de atención a distancia.

Esta oferta debe irse adaptando a las necesidades de los usuarios, reconociendo los cambios en el tiempo de sus características y capacidades de acceso; reconociendo también, por ejemplo, las distinciones existentes entre las distintas regiones del país, las que incluso tienen una estructura socioeconómica y productiva diferenciada.

Avanzar hacia disponer de todos los trámites en ChileAtiende en el largo plazo no quiere decir necesariamente que estos estén disponibles considerando todo su ciclo (solicitud – tramitación/análisis – provisión). Dado que muchos tienen una complejidad dada por la especialización en la atención, se hace ineficiente su incorporación íntegra, debido a que implican un despliegue de recursos financieros y humanos que ya están considerados en las instituciones de origen. Para estos, ChileAtiende puede ser el canal de información sobre requisitos, avances y resultados de sus trámites.

Esto implica que las instituciones deben seguir existiendo con un componente de atención ciudadana; eso sí, alineado a los procesos de ChileAtiende. La relación debe estar mediada, en primera instancia, por convenios que establezcan obligaciones operacionales así como de resultados y, a mediano plazo, amparadas en normas que se desprendan de la institucionalidad (ver punto 6 de este apartado) para la atención ciudadana. Esto no quiere decir que se intervengan los procesos y/o definiciones internas y autónomas de otras instituciones; por el contrario, contempla los niveles de madurez tecnológica e institucional de cada entidad cuyos trámites sea prioritario integrar.

Para esto, cada uno de los servicios proveedores comparte la responsabilidad ante el ciudadano de satisfacer su requerimiento; es la instancia responsable de mantener la información pertinente, así como las reglas del negocio que determinan el resultado de cada trámite de su dominio. En este proceso, se debe coordinar con ChileAtiende y con otros servicios a partir de los convenios establecidos, los que incluyen la definición de su ámbito de acción en cada caso y los acuerdos de niveles de servicio correspondientes.

Por otra parte, ChileAtiende debe estar constantemente evaluando la manera de comprender las diversas y evolutivas necesidades de la población. En este contexto, se reconoce que existen trámites que tienen vigencia por un tiempo determinado y que deben renovarse de manera periódica. Por ejemplo, la automatización en el despacho de la cédula de identidad y la reemisión automática de la misma en caso de extravío permitiría reducir considerablemente la carga operativa y generar ahorros de millones de dólares. Otro ejemplo es el certificado de posesión efectiva, el cual es requerido por múltiples organizaciones públicas y privadas, por lo cual sería extremadamente eficiente si este pudiera publicarse en Internet (con control de seguridad en el acceso) por un tiempo definido.

Respecto de los criterios de priorización de trámites, la experiencia del Reino Unido muestra una categorización aplicable al caso chileno, en la medida que se complementa con las características de la población local. Así, se proponen privilegiar servicios que cumplan con ser procesos que:

- Generen gran impacto y conlleven un gran volumen de transacciones, para así beneficiar a gran parte de los ciudadanos.
- Produzcan *Quick Wins*, oportunidades que conlleven bajo trabajo y un alto aporte.
- Contemplen servicios que una gran parte de la población ya está utilizando en línea, los cuales proveerán una oportunidad para brindar una gran adopción.
- Incluyan servicios que son categorizados como problemáticos o «al debe», donde una transformación digital podría reducir frustración o ineficiencias de la operación.
- Presenten interrupciones en la prestación de un contrato. En este caso, podría existir una oportunidad de mejora en una reevaluación del servicio entregado.

Vale destacar que, para gran parte del resto de los países, la incorporación de servicios a la plataforma de *one stop shop* se ha realizado producto de un mandato presidencial o de una estrategia digital de Estado desde la lógica de incorporar todos los servicios de una sola vez.

Por otra parte, se propone la implementación de mecanismos para el pago de trámites a través de ChileAtiende, a fin de proveer el servicio completo a la ciudadanía desde la solicitud de un trámite, su resultado y pago correspondiente.

Por último, se propone considerar la generación de incentivos para que las instituciones públicas adhieran a ChileAtiende, adoptando el modelo de operación y atención ciudadana. La generación de incentivos tiene por finalidad bajar posibles barreras o resistencias por parte de las instituciones públicas. Esta actividad contempla la identificación, selección y coordinación necesaria con otras instituciones responsables de administrar sistemas de incentivos ya existentes en la Administración pública, tales como Programas de Mejoramiento de Gestión, Premios de Excelencia, concursos de innovación u otros, con el fin de recompensar a aquellos servicios públicos que se incorporen. Asimismo, debe contemplar la disponibilidad de herramientas habilitantes para la digitalización, tales como *softwares*, interoperabilidad, clave única y apoyo técnico en caso de que las instituciones no cuenten con capacidades internas para la digitalización de sus procesos.

### **3. Espacios de atención**

Como se ha expuesto, el Estado —en tanto monopolio— determina que las personas no tengan opción respecto de a quién acudir cuando requieren trámites obligatorios, como los que son entregados por instituciones como el Servicio de Registro Civil o el SII. Solo podrían optar por no acudir cuando lo requerido se refiera a servicios opcionales, pero el costo ciudadano es la pérdida del beneficio. La alternativa se abre cuando el servicio que este busca en el Estado puede encontrarlo en otras instituciones proveedoras, tales como gobiernos locales (municipios), instituciones privadas o del tercer sector.

Esto genera una clasificación de trámites o servicios disponibles: obligatorios o imperativos, todos provistos por el Estado; opcionales provistos por el Estado, y opcionales

provistos por otros. ¿Implica esta categorización un desafío a la hora de proveerlos en los espacios de atención? Se postula que sí, pudiendo dar paso a una «elasticidad servicio» entre Estado y otras instituciones, cuando estos son de carácter opcional. Considerando esto, se propone que incorporar el «factor ChileAtiende» y su correspondiente estándar de servicio generaría un cambio en el comportamiento de los usuarios, favoreciendo su elección.

Desde la perspectiva ciudadana, acceder a los bienes públicos fundamentales mejora las trayectorias personales y fortalece su vinculación con los otros, lo cual se logra a partir de una provisión alineada con el foco de la política pública (Hopenhayn y Gutiérrez, 2008), reconociéndolos como sujetos de tales derechos. Así, en tanto van accediendo a dicha oferta, se alimenta el conocimiento sobre sus propios derechos (Hopenhayn y Gutiérrez, 2008).

Se concibe que una propuesta para proveer oferta pública, desde sus espacios de atención, debe eludir cualquier forma de menosprecio del derecho (Honneth, 2004), evitando la exclusión social. Estos espacios deben abrirse al reconocimiento de los ciudadanos como miembros con autoestima, autoconfianza y autorrealización personal y ciudadana, poniendo en valor sus capacidades físicas, sociales e intelectuales. A partir de esto, debe evitarse el autoencierro de quienes pertenecen a una cultura con escaso capital social o vulnerable (Kliksberg, 2003).

Esta idea lleva a la constitución de canales de atención enmarcados en un Gobierno Abierto, el que aumenta sus proyecciones democráticas a partir del despliegue de instancias de interacción con los ciudadanos. Por ejemplo, ampliar y hacer más efectiva la presencia del Estado en el territorio, llegando donde los ciudadanos lo requieren, con estrategias diferenciadas de acuerdo a sus características y perfiles.

En esto, el proceso debe dar cuenta de lo que espera la ciudadanía. Así, el servicio, independiente del canal por el cual se provea, debe responder a los atributos de confiabilidad, accesibilidad, respuesta, seguridad, empatía y espacios de interacción adecuados.

Esta orientación, que fija atributos de calidad de atención enmarcados en un proceso global de participación, se asienta en la idea de que la entrega de servicios públicos de calidad edifica una vinculación permanente y cercana con la estatalidad. Así también, y

considerando el caso chileno, los espacios de atención se constituyen en la instancia actual por excelencia en la cual las personas hacen ver sus necesidades y expectativas respecto de las instituciones públicas, lo que permite obtener de manera directa su pensamiento y satisfacción con lo provisto.

En este plano, los conceptos de multicanalidad y omnicanalidad se tornan relevantes, por cuanto tienen en su base el principio de igualdad de acceso a los servicios, favoreciendo así procesos de integración social a partir del acceso a la información y la atención. Esta idea, proveniente del Nuevo Servicio Público, plantea que dicha realidad se logra al generar una omnipresencia del Estado, materializada en sus distintos canales de atención, los que se transforman en el elemento central de la representación de una idea de sociedad, al ser el reflejo de lo que el Estado define como relación con los ciudadanos. De ahí se extrapola la necesidad de una interacción eficiente, eficaz y transparente, ya que, al fin y al cabo, el ciudadano necesita solucionar las problemáticas que dan origen a su venida.

El desafío para ChileAtiende, entonces, es superar la realidad de las democracias de América Latina, en las cuales la influencia ciudadana en las reformas de la Administración del Estado no ha dependido solo de la capacidad de estos actores por hacer sentir su voz, sino que, ante todo, por la capacidad del Estado de construir los canales adecuados para considerarlas (Delamaza, 2011).

Derivado de lo expuesto, en la base de la estrategia para el desarrollo de los canales de atención se encuentra el **principio de que todos los ciudadanos tengan acceso a ChileAtiende, gracias a la oferta de espacios de atención disponible**, y por otra parte, **la integración multicanal, avanzando hacia una omnicanalidad en el largo plazo**. De esta forma, ChileAtiende puede afianzarse como el punto de entrada a los servicios del Estado.

La estrategia debe considerar la mantención de los canales IPS como los puntos de contacto de ChileAtiende, dada su alta valoración, capilaridad y nivel de desarrollo, pero potenciando su integración, que es su debilidad actual. Para esto, es vital el diseño ya revisado de la oferta de servicios, configurando una matriz de productos por canal consistente con el perfil de los usuarios de cada servicio, considerando especialmente para esto los clústeres expuestos en el capítulo de resultados.

En la práctica, la experiencia internacional en este ámbito dice que realizar un trámite en canales electrónicos tiene un costo de 2% a 10% del equivalente presencial.

Entonces, la idea principal que debería conducir la evolución de los servicios ciudadanos es la evolución al canal electrónico. Así, ante la restricción natural de recursos económicos y capacidad de gestión y de implementación, se recomienda enfocar el esfuerzo en desarrollar e instalar el uso de tal canal para la ejecución masiva de trámites.

Esto abre un espacio de eficiencia posible en la ejecución de los servicios ciudadanos, pudiendo obtener beneficios directos para el Estado o para el ciudadano; por ejemplo, por ahorros en tiempo de viaje, disminución dramática del espacio físico y recursos para la atención de público en los servicios, así como la liberación de millones de «horas hombre» de funcionarios públicos, los que redundarían en una mejor utilización de las capacidades de los funcionarios.

Cuando se habla de canal electrónico, debe entenderse el acceso a páginas web vía Internet; uso del canal telefónico con mayor valor agregado y el acceso a los trámites vía una aplicación para teléfonos con capacidades de procesamiento (teléfonos inteligentes).

Para la integración y posterior omnicanalidad, resulta crítica la implementación de una plataforma tecnológica tipo CRM que la posibilite, la cual debe brindar sostén a la interacción con los ciudadanos y a los funcionarios que atienden en los distintos canales, favoreciendo, además, la trazabilidad de la experiencia de los ciudadanos.

El desarrollo y mejoramiento de los espacios de atención debe nutrirse de la información que genere tal plataforma, complementándola con los demás sistemas de información disponible sobre los ciudadanos. Esta misma información debe estar al servicio de la definición de estándares apropiados que, al alcanzarlos, se traduzcan en calidad de servicio para los usuarios. Para esto, deben definirse indicadores asociados a: la disponibilidad del sitio web, el nivel de satisfacción recurrente con el servicio general, la disponibilidad telefónica, la calidad de las respuestas, los trámites resueltos al primer intento, los ahorros en transporte y tiempo, la disponibilidad de puntos ChileAtiende en localidades requeridas y las localidades cubiertas con módulos de autoatención, entre otros.

Desde el punto de vista presencial, se propone la mantención de la capilaridad actual del IPS, complementándola con espacios de atención permanentes o esporádicos de acuerdo al análisis presentado sobre la necesidad de oficinas en el apartado de resultados de esta investigación, considerando para esto los «clústeres de mayor necesidad de sucursal ChileAtiende». Esta ampliación de cobertura, se propone se realice a partir de convenios

con instituciones ya establecidas en los territorios, como municipalidades o el Instituto de Desarrollo Agropecuario, que tiene amplia presencia en territorios rurales. Estos pueden disponer de recursos humanos que sean capacitados por ChileAtiende para cumplir su función, o bien instalar personas que asistan con una periodicidad *ad hoc* a la realidad del territorio. Otra estrategia complementaria es la mantención de las actuales oficinas móviles, las que deben incorporar, al igual que el resto de la red, la evolución de la oferta de servicios.

Desde el punto de vista remoto, se propone potenciar la atención activa o proactiva; es decir, no esperar la concurrencia de los ciudadanos para su acceso a la información o tramitación cuando el Estado disponga de canales para hacerles llegar de forma directa los contenidos a fin de optar a un beneficio o, mejor aún, a los resultados del mismo.

Para lograr esto, el canal telefónico se propone potenciarlo con sistemas tecnológicos de respuesta automática —o IVR— para entregar información sobre la postulación a beneficios, por ejemplo, y como mecanismo de contacto no solo para recibir llamadas sino también para hacerlas, avanzando a la conformación de un *contact center*, yendo proactivamente hacia usuarios con bajas o nulas capacidades para acudir a una oficina presencial y con escasa adaptación tecnológica. En tales llamados puede informársele sobre los trámites y sus requisitos, o bien sobre la obtención de un beneficio.

Ahora bien, en este sentido, los hallazgos indican que el principal desafío se encuentra en el ámbito digital. Incorporar mensajería de texto, comunicación por WhatsApp y diseñar trámites con diseño *responsive* o adaptativos para los teléfonos inteligentes avanzan en la dirección de este reto, en los cuales se puede orientar respecto de los requisitos necesarios para realizar ciertos trámites y también resolverlos en línea. En esta vía, también estaría la instalación de módulos de autoatención en espacios fuera de la sucursal. La idea de fondo es poblar de ChileAtiende todo el país, utilizando para esto la extensa capilaridad física que ofrece la red presencial y la capilaridad virtual de los sistemas remotos.

Así, la complementariedad de los canales de atención debe ser estimulada en cada uno de los tres puntos de atención a los usuarios, sin perder de vista que el tránsito —a mediano y largo plazo— es hacia una mayor digitalización. Para esto, se proponen las siguientes medidas u oportunidades de mejora en los canales presencial y telefónico:

- La sucursal debería generar un modelo de derivación al canal digital y *call center* a fin de completar las gestiones que quedaron pendientes. Esto debe ser acompañado por parte de los ejecutivos, ya que la señalética resulta insuficiente. A la salida o entrada de la sucursal, los usuarios podrían llevarse un instructivo donde aparezca el tipo de trámites que podrían ser resueltos de manera no presencial.
- El ahora *contact center* podría trabajar de manera más ligada al trabajo del canal digital, favoreciendo una mayor digitalización a partir de medidas como la elaboración de un catastro de trámites en línea en todas las instituciones, insertarlos en la web y generar un soporte también en línea o telefónico. Con esto, podría generarse una línea dentro del *contact center* que funcione como mesa de ayuda o soporte de la web ChileAtiende, acompañando al usuario en su vínculo inicial con esta plataforma e indicando cómo proceder en línea. La capacidad resolutive del *contact center* generaría una mayor digitalización y aprovechamiento de las gestiones en línea.
- Para generar una efectiva autoatención, es posible analizar en función de los perfiles qué tipo de usuario podría llevar a cabo una atención de este tipo y, de esta forma, sería posible eludir la derivación inicial por parte del anfitrión, generando mayor descongestión. Los usuarios denominados «tecnológicos» desde el análisis cuantitativo, que agrupan a los «jóvenes y adultos conectados» así como a los «adultos mayores conectado» según los perfiles derivados del análisis cualitativo, en caso de llegar a la sucursal, podrían autoatenderse directamente en estos módulos, si el usuario es informado en la web o a la entrada de la sucursal. Ahora bien, estas medidas solo serían posibles si se solucionan los problemas de ubicación, de sistema y de interfaz del módulo actual.
- Por otro lado, en base a la experiencia observada en las sucursales, la rapidez de las atenciones sería más factible si se revisasen los formularios, se permitiese o indicase el uso de atajos, se generasen mayor cantidad de enlaces directos y se facilitase la emisión de varios certificados sin la necesidad de completar cada vez los datos del usuario.

A este respecto, se puede levantar la aprensión sobre el acceso de la población de menores recursos a computadores y conexión Internet. Pero lo cierto es que los resultados de esta investigación muestran una gran potencialidad en este tránsito, dado los porcentajes de personas que cuentan con este acceso desde su hogar o a través de los múltiples mecanismos que se han ido desarrollando para tal fin (infocentros, bibliotecas, etcétera). Pero lo más importante es que la evolución de las capacidades tecnológicas y la sostenida baja en los costos permiten asegurar que estos números avanzarán a pasos agigantados en los próximos años, definitivamente mucho antes de que el Estado sea capaz de proveer la oferta que requiera el uso de tales mecanismos de acceso.

Otra aprensión es la alfabetización digital de la población objetivo. Es efectivo que supone un desafío permanente presentar de manera simple la ejecución de trámites que pueden ser complejos; pero, por otra parte, esta tesis también ha mostrado que la población de menor alfabetización digital cuenta en muchos casos con gente cercana que le puede asistir (el caso más simple es el pariente joven que está mucho más cerca del uso de la web). De todas formas, ante esta dificultad es vital disponer de una mesa de ayuda efectiva, vía telefónica, que pueda asistir al ciudadano. En el último caso, la persona podría acudir a la sucursal física, pero incluso allí deberá promoverse la autoatención web con la ayuda de un funcionario presente.

Por último, unas palabras sobre la seguridad en la transaccionalidad digital, sobre la cual se propone potenciar la actual clave única ciudadana. Esto implica dotar a la gran mayoría de la población de clave única, mantener su conocimiento y privacidad en el tiempo, e incluso se puede pensar en avanzar en otros mecanismos de autenticación, según lo facilite la evolución tecnológica (por ejemplo, a través de biometría). Finalmente, el uso de cifrado, incluso con claves públicas o asimétricas, será un componente de creciente necesidad, especialmente para trámites de mayor sensibilidad de privacidad o riesgo financiero.

#### **4. Relación con la ciudadanía**

Al proponer recomendaciones para la provisión de servicios, lo que se plantea es que a la base de la relación Estado-sociedad está la implementación de las políticas, ya no como una

abstracción o teoría, sino desde el encuentro de los ciudadanos con su Estado. Desde ahí se han generado reformas estructurales, explicadas por las exigencias ciudadanas por mejores prestaciones para un mayor bienestar (Paye, 1997). En este contexto, la burocracia se constituye en la instancia mediadora entre el Estado y la sociedad civil, administrando la confrontación de intereses entre ambos sectores, disminuyendo la conflictividad.

El Estado desempeña un rol crítico en la conformación del nuevo protagonismo ciudadano (Arriagada, 2006, citado en Gomáriz, 2007), ejercicio en el cual escucha sus necesidades y diseña soluciones en conjunto, considerando sus capacidades. Para esto, debe contemplar a la ciudadanía como uno de los actores que interviene en el camino que adopta la política, al menos desde la perspectiva de la provisión de servicios (Hopenhayn y Gutiérrez, 2008), aspecto que está en línea con la pretensión de la Nueva Gestión Pública de otorgar a las personas un rol preponderante en la conformación de los servicios públicos (García & Pastor, 2011).

Esto último demanda la interacción permanente en una lógica bidireccional: primero, a partir de la transmisión y recepción de información sobre la oferta pública; segundo, desde la demanda ciudadana y el diseño de los servicios adecuados.

Así, se camina hacia los ejes planteados por Schuler (2010) para la instalación de un Gobierno Abierto, fomentando una inteligencia cívica, colectiva, para enfrentar desafíos compartidos, desarrollando la participación ciudadana en pos de una mayor transparencia y control.

Amparada en la idea del Nuevo Servicio Público, la gestión estatal se debe enfocar en satisfacer las necesidades ciudadanas con eficacia y eficiencia (Denhardt y Denhardt, 2000), pero profundizando en el compromiso de alcanzar un valor público derivado de la calidad en la prestación del servicio.

Ahora bien, esta vinculación trasciende la respuesta a las demandas por mejores servicios y busca trascender hacia un mayor control social sobre la discrecionalidad estatal (Delamaza, 2011), reduciendo el poder del interés de actores con alta influencia a partir de modelos que incorporan la lógica gerencial o democratizadora. Con esto, el Nuevo Servicio Público supera el paradigma tradicional de la Administración pública, basada en satisfacer a la autoridad más a que a los ciudadanos (Arellano, 2005).

Así, no basta con elevar la amplitud de su oferta, sino que también debe ahondar en consagrar espacios comunicativos (Habermas, 1987) a los ciudadanos para el acceso a la información y a la atención, brindándoles un sentido de pertenencia a un proyecto en común (BID, 2015) para lograr estándares adecuados de integración social, congregados en torno a un Estado que los constituye desde un sentido común de pertenencia (Honneth, 1997). La participación, entendida de esta forma, es la que permite desarrollar mecanismos de control social respecto de las decisiones públicas y su impacto en la realidad social (Eslava, 2008).

Este abordaje innovador en la relación Estado-sociedad requiere prácticas innovadoras para la ampliación de la plataforma de interacción hacia los sectores más vulnerables, utilizando para esto los recursos tecnológicos que se necesiten para complementar la habitual interacción presencial (Castells, 1998). Esto va en la dirección de cumplir con la apertura de canales de interacción efectivos que hagan de la participación social una actividad influyente en las decisiones políticas (Delamaza, 2011).

Cuando se habla de espacios efectivos, se hace referencia a un atributo de calidad del lugar de la interacción: la capacidad del Estado de abrir espacios en los que la visión ciudadana quede plasmada y sea considerada en el diseño y provisión de oferta pública. Para esto, se deben atender las propiedades inherentes a las necesidades de cualquier individuo que requiere servicios del Estado, por lo que se debe actuar con comprensión o disposición a guiar al usuario en medio de la dificultad asociada a su problemática; con acogida, brindado la convicción de que encontrará una solución; con la sensación de importancia, a partir de la empatía ante su situación; entregando confianza para hacerles sentir cómodos, además de con la captación de las exigencias del usuario, tratando de superar sus expectativas.

Esta visión de la calidad del servicio, desde el Nuevo Servicio Público, demanda una medición de la satisfacción de los usuarios con estos atributos, u otros críticos acordes a una realidad determinada. Esto se enmarca en la búsqueda constante de la excelencia, en donde el servicio de atención, o cualquier otra iniciativa en donde se produzca la interacción, es considerado un valor en sí mismo (Martínez-Tur, Peiró y Ramos, 2001). Con esto, la gestión se orienta a la búsqueda de la calidad, reconociendo las características de los ciudadanos, sus necesidades y capacidades.

A partir de lo expuesto, el componente de relación con la ciudadanía de esta propuesta debe estar sostenido por dos pilares: el primero, la **facilitación del acceso a los servicios que las personas requieren del Estado a partir de la consideración de sus necesidades y capacidades**; el segundo, la **apertura de espacios para el control social ante la gestión de ChileAtiende, en particular, y del Estado, en general**.

Para lo primero, la propuesta contempla como factor crítico la creación de un área de análisis ciudadano, radicada en el IPS en el mediano plazo y en la nueva institucionalidad en el largo, cuyo rol sea estudiar las características, necesidades y capacidades, y cambios, para generar desde ahí diseños acordes. Para esto debe utilizar la información obtenida en los distintos sistemas disponibles, realizar estudios de generación de perfiles —como el de esta investigación—, y establecer estrategias para incluir a los ciudadanos en los diseños, a partir de técnicas cualitativas y de cocreación alineadas a metodologías en el campo de la innovación.

De este modo, se abren las posibilidades de llegar a aquellos ciudadanos que, en la actualidad, están fuera o con amplias dificultades de acceso a la oferta pública, quienes se encuentran categorizados y caracterizados en los clústeres de demanda potencial expuestos en los resultados de esta investigación.

La experiencia de usuario que se busca responde a evitar que las personas destinen tiempos excesivos —por ejemplo en filas para realizar trámites sobre todo prioritarios—, lo que implica que este componente incluya la definición de la estrategia para simplificar y mejorar la usabilidad de trámites preferentes y la instalación de capacidades para acometer estas labores. En el proceso de levantamiento, digitalización e integración de las plataformas, se debe trabajar en la simplificación administrativa y en la usabilidad de los trámites.

Para el segundo foco, se propone fortalecer el empoderamiento de los ciudadanos respecto de sus derechos sociales, partiendo por el derecho mismo a una atención de calidad por parte del Estado: resolutiva, oportuna y cercana.

El área de análisis ciudadano debe contribuir a la política de ChileAtiende con principios y estrategias para fomentar el control social y empoderamiento ciudadano respecto de la misma gestión. No se hablará, por lo tanto, de una institución que trabaja solo al servicio de las personas, sino que también con las personas.

Esto implica, por otra parte, la apertura de los espacios para la fiscalización, el control y destino de los intereses asociados al trabajo de ChileAtiende; en particular, pero más importante, de la gestión general del Estado, algo que se vería posibilitado por una mayor y mejor interacción entre este y las personas. Un antecedente que posibilitaría esta apertura está dado por el trabajo avanzado en esta dirección por la Ley de Transparencia.

En este sentido, se propone la conformación de una Comisión de usuarios del sistema, conformada por representantes de los distintos sectores de la ciudadanía, en concordancia con los perfiles levantados en esta investigación. Con esto se pretende que se vean representados los intereses de los miembros de la sociedad en su conjunto, estableciendo de común acuerdo las prioridades, los estándares y los mejores mecanismos de interacción.

Esta proposición debe resguardar la representatividad de quienes habitualmente no lo están, generando instancias de participación efectiva que eviten el «autoencierro» de los grupos postergados a partir de metodologías cualitativas que profundicen en sus necesidades y tomen en cuenta sus capacidades. En este sentido, uno de los factores más relevantes a considerar es la disposición geográfica de los ciudadanos usuarios de los servicios estatales, aspecto que suele agudizar la centralización de la Administración pública chilena.

Así, esta Comisión se propone tenga tres orientaciones principales:

- Diagnóstico: colaborar con el levantamiento habitual de necesidades ciudadanas dando cuenta de los cambios en sus capacidades y características.
- Diseño: participar cocreando las estrategias y modelos que se traducen luego en procesos de atención ciudadana y mecanismos de control social.
- Control: tanto desde una lógica pasiva, recibiendo por parte del Estado reportes y cuentas sobre los resultados de su gestión en los ámbitos relativos a recursos, satisfacción y nuevos procesos, como activa, con instancias de consulta e intervención de modo de controlar los niveles de discrecionalidad, eficiencia y efectividad estatales.

Para todo esto es vital contar con:

Desde una mirada más general, este trabajo debe acompañarse —primero— de un sistema tecnológico que facilite tanto la interacción entre el Estado y la Comisión, como la de esta con sus bases, el cual esté disponible de manera permanente. Segundo, de una estrategia de difusión pertinente que esté orientada a dar a conocer la oferta de servicios, los canales de atención, los estándares de calidad y las posibilidades de participar. Esta relación desde la comunicación debe instalarse como un mecanismo de fortalecimiento de la marca ChileAtiende, aprovechando el prestigio del IPS y de la propia iniciativa. Dicha estrategia debe definir los mensajes a entregar, el formato y los canales de comunicación, así como elaborar el material y los contenidos de difusión. La difusión debe realizarse principalmente aprovechando la infraestructura pública ya disponible, considerando, por ejemplo, folletería en oficinas de atención y videos didácticos sobre trámites en línea en pantallas disponibles en salas espera, no solo del IPS sino que también de las instituciones en convenio, hospitales, municipalidades, etcétera.

Resaltando este último punto, al fortalecer la relación con las municipalidades, con sus espacios físicos y virtuales correspondientes, se obtendría un canal constante de difusión y comunicación con la ciudadanía, ya que los gobiernos locales son probablemente los servicios que mejor conocen a sus usuarios, por lo que el uso de este canal será sinérgico para ambas partes, pues la municipalidad también se fortalece al incrementar la oferta a sus vecinos.

Complementario a lo anterior, se propone generar un plan de adopción de trámites digitales, cuyo objeto sea promover el uso de trámites en línea en la ciudadanía y capacitar a ciudadanos en el uso de éstos —utilizando las redes públicas existentes y en colaboración con otras instituciones— considerando para ello las características de los clústeres identificados en este trabajo. Todo lo anterior con la finalidad de incrementar la tasa de uso de trámites en línea.

Para esto, se propone diseñar un programa de capacitación dirigido a los tutores pertenecientes a estas redes, tales como telecentros, biblioredes, infocentros y fundaciones del área. Dichas capacitaciones y actividades de promoción se deberán formalizar mediante un convenio de colaboración, donde ChileAtiende podrá aportar en el diseño, capacitación y material para su implementación.

Se establece una nota especial para el uso de la información recibida por ChileAtiende de parte de los ciudadanos, que es un aspecto sensible en la instalación de una lógica de relación abierta entre las personas y el Estado.

A este respecto, los datos recibidos por ChileAtiende deben regirse por lo dispuesto en la Ley N°19.828 sobre «Protección de datos de carácter personal». Esto, dado que el tratamiento de los datos de carácter personal en registros o bancos de datos por organismos públicos o por particulares deben estar sujetos a las disposiciones de esta ley, con excepción del que se efectúe en ejercicio de las libertades de emitir opinión y de informar, el cual se regulará por la ley a que se refiere el artículo 19°, N°12, de la Constitución Política.

Actualmente, ChileAtiende tiene en su página web políticas de privacidad, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 19 N°4 de la Constitución Política de la República y la Ley N° 19.628; pero al carecer de reglamentación, no se pueden determinar responsabilidades, por lo que, al momento de dictarse un reglamento de ChileAtiende respecto de este ámbito, se deben fijar:

- Un procedimiento de determinación y registro de responsables del tratamiento de datos personales.
- Mecanismos que permitan identificar fehacientemente la identidad de la o las personas que interactúan con el sistema de ChileAtiende y las operaciones que realizan.
- Mecanismos de respaldo de la información que aseguren la disponibilidad, seguridad y uso de la información.

## **5. Procesos básicos**

La instalación de procesos y procedimientos claros son críticos para la obtención de resultados de calidad. En efecto, dentro de los factores que afectan la acción de las burocracias, se encuentra la discrecionalidad, la que se exagera en contextos de indefiniciones procedimentales, generando resultados que no se pueden controlar y, por lo tanto, con alta probabilidad de fracaso.

La idea de discrecionalidad está presente en los estudios sobre los burócratas de calle (Lipsky, 1980), lo que no tiene que ver tanto con la desobediencia a normas o procedimientos formales, sino más bien con la inexistencia de estas y la aparición de dicha discrecionalidad como mecanismo compensatorio, el que queda al arbitrio de quien ejecuta la política.

No se postula acá eliminar esta acción discrecional, lo que resulta imposible según los desarrollos teóricos sobre la materia; más bien se propone que aquellos aspectos que impactan directamente a los ciudadanos y que remiten de manera precisa a sus necesidades y capacidades, se encuentren bajo un diseño con alto control. Y así, lo que irremediamente se decida de forma discrecional, sean solo aspectos de bajo riesgo.

La figura de estos burócratas debe ser considerada como un factor clave en la ejecución de la política, dada su interacción cotidiana con los ciudadanos. De ahí la necesidad de otorgarles procesos formales, claros y conocidos, tanto de aspectos concretos —como por ejemplo de procedimientos de atención—, como de aquellos más abstractos, —como las definiciones políticas, que pueden representar el marco en el cual se desenvuelvan las acciones discrecionales—.

Esto es especialmente sensible si los decisores y diseñadores de políticas buscan la eficiencia de las mismas, incluso bajo un enfoque de ganancia máxima (Dye, 2008). Por tal motivo, debe existir una orientación hacia la optimización de procesos para alcanzar la calidad en la atención brindada por el funcionario público, sin descuidar lo referido a su compromiso y preocupación por los requerimientos de los usuarios.

Esta manera de mirar los procesos de gestión pública no ha sido suficientemente desarrollada en Chile para la atención de usuarios (Cienfuegos, 2016), de ahí que se presenta el desafío de impulsarla en las distintas reparticiones públicas, o bien consolidar iniciativas que se han desarrollado de manera más bien informal, como es el caso de estudio de esta investigación. Implementar este enfoque implica poner, en el centro de la modernización del Estado, la innovación al servicio de una cultura de valor público hacia el ciudadano (Cienfuegos, 2016).

Dentro de esta misma concepción, otro elemento clave para la modernización de los procesos públicos de cara al ciudadano está dado por la simplificación de procedimientos para alcanzar, una vez más, mayores niveles de eficiencia a partir de la disminución de los

costos asociados a procesos inútiles, sobre todo en el contexto de la sociedad global compleja, lo cual demanda respuestas innovadoras, flexibles y rápidas. Esta acción tiene un efecto para el Estado, por cuanto agiliza la gestión interna, y para los ciudadanos, que se enfrentan a un escenario más amigable.

Derivado de lo anterior, y considerando que lo relativo a los procesos es una de las fortalezas principales de ChileAtiende —al menos en lo que refiere a gestión del negocio y sus instancias de soporte provistas por el IPS—, la voluntad mayor debe abocarse a la formalización de los procesos establecidos, al alero de una institucionalidad que le sirva de marco, dado que el modelo de procesos operativos actual da cuenta de la organización necesaria para sostener ChileAtiende, mejorando aspectos puntuales relativos a los procesos decisionales, tecnológicos y de coordinación institucional.

De esta forma, se aprovecha la capacidad instalada en el IPS para llevar adelante esta concepción del proceso de atención ciudadana.

Al hablar de los procesos decisionales, se hace referencia a aquellos asociados a las instancias políticas y estratégicas, los cuales pueden desplegarse desde la propuesta de institucionalidad que se exhibe en el apartado siguiente, la que debe apuntar a configurar una separación entre las áreas decisionales y operativas, las cuales, sin embargo, deben mantener una relación constante. Por otra parte, el proceso estratégico que surge desde esta instancia debe incorporar los productos derivados del área de análisis ciudadano como puertas de entrada y salida para el tipo de trámites a entregar y la forma de proveerlos.

El proceso de coordinación con entidades públicas, hoy radicado dispersamente entre el IPS y el MINSEGPRES, debe aumentar su alcance a las instituciones en convenio, involucrándolas en los procesos de atención. Así, deben entenderse como parte de la producción de los servicios. Esto solo es posible con una institucionalidad que esté por sobre el IPS y la institución en convenio.

Un punto que ayudará a la eficiencia de los servicios ciudadanos es la transferencia directa de información entre servicios, de modo de minimizar o eliminar la necesidad de que un ciudadano solicite un trámite que no le reditúa valor directo a él. Se puede observar que los trámites más demandados están asociados con beneficios o derechos del ciudadano sobre los cuales este percibe un valor directo y el trámite le hace más sentido. Para los casos en que el ciudadano es un mero vehículo para obtener un trámite intermedio que le

resulta útil a un servicio pero no al ciudadano directamente, lo que parece tener sentido es que esto se transforme en una transacción directa entre servicios, sin la participación del ciudadano.

Sobre esto último, vale destacar que, en muchas ocasiones, el objetivo final de un trámite no es el trámite mismo, sino que forma parte de una secuencia de acciones tendientes a obtener un resultado final (por ejemplo, la obtención de un bono o la formación de una empresa). En la actualidad, la agrupación de trámites elementales en una acción única, en la que los distintos servicios del Estado se coordinen entre sí es escasa o nula, atentando contra esto la carencia de información consolidada y de caracterización operacional de trámites integrales. En tal sentido, la generación de información estadística en el escenario actual, es tediosa e incompleta, en particular por provenir de diversas fuentes y servicios.

Desde lo digital, que es uno de los principales desafíos no solo a nivel de procesos, se propone un mayor uso de la información para la mejora continua. Avanzando hacia una plataforma de operación con soporte tecnológico, se abren posibilidades de manejar la información de uso del servicio y, consecuentemente, de utilizar el aprendizaje subyacente en la mejora sistemática de la oferta y uso del servicio. Específicamente, es posible desarrollar robots que recorran todos los sitios web públicos en la búsqueda y disponibilidad de nuevos trámites y de nueva información que cada servicio vaya subiendo a la red. Por otra parte, es posible rediseñar la web completa del Estado (proveer información a cada servicio para que lo haga) de modo que la navegación y acceso a la información y trámites sea óptima. Finalmente, es posible instalar un repositorio de conocimiento de construcción colaborativa (o *wiki*) en la que ciudadanos y funcionarios agreguen información de ayuda al usuario, cuidando de mantener un comité editorial para la preservación de la calidad y estilo del contenido.

Por último, respecto del modelo general de atención al ciudadano, aquel multicanal y multicapa descrito en los antecedentes —y luego en los resultados—, se propone avanzar hacia un diseño que ponga en el centro de su proceso el motor digital, visualizándolo con las siguientes características:

- Que en las sucursales físicas se continúe atendiendo de cara al cliente en la forma actual, pero con disponibilidad para el funcionario de una interfaz simplificada a los

servicios que se vayan subiendo a una página unificada, que tendrá una única clave de autenticación y que mantendrá la conectividad transaccional con los distintos servicios, así como el encapsulamiento de las páginas habituales de cada servicio para un despliegue simplificado.

- Además, estas sucursales pueden disponer de una modalidad de autoatención en la cual el ciudadano se conecte a una página unificada (la misma que ve el funcionario) en la cual podrá realizar sus trámites directamente. En esta modalidad, personal de la sucursal podrá apoyar al ciudadano en su operación, pero manteniendo este último la responsabilidad por la acción.
- Se propone agregar al modelo de atención la conexión directa del ciudadano, en cualquier lugar, a la misma página ya mencionada. En tal caso, podrá utilizar asistencia operacional de una mesa de ayuda que, en principio, debería ser el mismo número telefónico actual. Para esto, el soporte actual debe ser ampliado para responder, además de las consultas actuales, las consultas de navegación. Si bien esto no es una transformación muy compleja, es parte de la habilitación que debe efectuarse antes de difundir el servicio no presencial.
- Por último, pueden desarrollarse aplicaciones para teléfonos móviles que permitan la navegación (*smartphones*), con el objetivo de «aprender a hacer» este tipo de aplicaciones, más que lograr sobre estas un uso masivo. Sin duda, posteriormente se desarrollarán múltiples aplicaciones para móviles.

## **6. Institucionalidad**

Oszlak (1978), establece los atributos de estatalidad que caracterizan la formalidad del Estado desde su dominación política y social. Desde aquí, el Estado se conforma a partir de una institucionalidad con normas jurídicas y administrativas que legitiman estas formas de dominación (Fleury, 2002).

Por su parte, desde su rol administrador, se basa en la organización de estamentos burocráticos racionales que conducen el desarrollo sociopolítico y socioeconómico de sus miembros, diseñando, planificando e implementando, o proveyendo, las políticas públicas orientadas a conseguir el bienestar de la sociedad.

Este requerimiento es obligatorio para el Estado. Sin embargo, debe reinventarse en el contexto actual de modo de dar cuenta de los cambios constantes en el entorno (Osborne y Gaebler, 2002), generando una normatividad que permita la flexibilidad y adaptación, dando cuenta de manera consciente y comprometida de las necesidades de la ciudadanía.

En esta línea, la provisión de bienes y servicios con alto nivel de calidad permite una gobernabilidad basada más en la persuasión y los incentivos que en estatutos rígidos que limitan la capacidad de acción de las distintas instituciones públicas y, consecuentemente, de sus funcionarios. Respecto de estos, tal dinámica los desafía a una mejora constante, obteniendo un significado simbólico de utilidad social gracias a la satisfacción de las necesidades de sus usuarios.

Tal como se ha expuesto en los resultados, la mayor debilidad de la situación actual de ChileAtiende está justamente en esta dimensión. La falta de un organismo único y con misión exclusiva del fortalecimiento de la atención ciudadana tiene varios efectos: por una parte, la ausencia del mandato y la autoridad le resta posibilidades de desarrollo; por otra, el manejo de recursos y presupuesto compartidos complica la implementación y la medición de la eficiencia, y por último, la falta de un mandato estratégico debilita su alineamiento.

Por esto, y de acuerdo al análisis realizado en el presente trabajo, junto con el mayor involucramiento ciudadano e institucionalizar, ChileAtiende es una de las prioridades máximas que debe abordar cualquier propuesta para su mejoramiento. Esto se ha confirmado con la revisión de experiencias internacionales, la que muestra que la instalación de una iniciativa de tal magnitud hace necesaria la **existencia de una institucionalidad clara y con un mandato nítido, junto con la autoridad para coordinar a las diversas instituciones estatales.**

Actualmente, en los hechos, existe una identidad forzada entre ChileAtiende y el IPS, la que ha sido pragmática y efectiva, pero insuficiente para el desarrollo futuro. Por esto, es necesario instalar una institucionalidad que sea perpendicular a los servicios y trámites; es decir, que esté al servicio de todo el aparato del Estado sin identificación con un ámbito preferente de trámites.

Se propone, entonces, formalizar ChileAtiende a través de una institucionalidad que, a mediano plazo, se instaure a partir de una estructura decisional y operacional dirigida por un gobierno corporativo, estructurado en función de las dimensiones políticas y

operacionales que den fuerza y sustento al trabajo y, a largo plazo, la creación de un servicio público, a partir de una ley, con las atribuciones y recursos que demanda una empresa de estas características.

En el mediano plazo, la estructura de decisión y operación debe permitir que ChileAtiende funcione y se desarrolle, caminando hacia su independencia. Importante es, en este camino, la participación de actores políticos de instancias transversales. Así, se propone que esté compuesta por:

- **Comité de Coordinación**, con el rol de la dirección estratégica y decisional de ChileAtiende. Debe estar conformado por autoridades políticas de los Ministerios de Hacienda, del Interior y del Trabajo y Previsión Social, así como de la Secretaría General de la Presidencia, además del presidente de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, todos liderados por el representante del Ministerio de Hacienda. Esta instancia tiene el deber de diseñar el servicio para el ciudadano; realizar la coordinación entre instituciones; delegar la operación en uno o varios servicios públicos y proveedores privados; medir y mejorar el desempeño y eficiencia en el tiempo, y actuar de catalizador en los otros servicios para la promoción de la mejora continua.
- **Secretaría Ejecutiva**, con el rol de la gestión y coordinación de ChileAtiende, ejercida por un representante técnico del Ministerio de Hacienda. Su alcance llega a la coordinación de las distintas instituciones públicas que forman parte de la red.
- **Operador de canales**, como responsable de la operación para entregar atención a las personas a través de los canales, ejercida por el IPS.

Probablemente se podrían agregar operadores adicionales en el tiempo. Candidatos naturales son el BancoEstado, al menos para el manejo de dinero; las municipalidades para la tramitación de determinados beneficios; Correos de Chile o algún correo privado para el movimiento de documentos; el SRCeI y el SII para para lo referido a la autenticación, etcétera. En todos los casos, debería existir un convenio o contrato de operación que incluya deberes y derechos, con especial énfasis en el financiamiento de los costos de operación y en el establecimiento y medición de niveles de servicio.

Consecuentemente, el Comité debería ser el receptor y administrador del presupuesto de ChileAtiende, y el responsable último de la adecuada provisión de servicios.

Debe quedar explícito que, en el Estado, no hay potestad de un organismo sobre los otros, por lo que la labor de ChileAtiende debe ser de convencer a los organismos del Estado —respecto de la función de provisión de servicios al ciudadano— por la vía de agregar valor, de generar una oferta más conveniente —en particular en costo—, y de compartir mejores prácticas locales y globales. ChileAtiende debe lograr ser un «socio deseable» para los organismos del Estado. Y, por cierto, requiere posicionarse de igual forma frente a los ciudadanos: ser el mejor canal y la mejor asistencia para realizar los trámites.

En este mismo sentido, la oferta de ChileAtiende estará siempre en competencia potencial con la oferta específica de cada servicio en la ejecución de los trámites correspondientes. Ante esto, es necesario evitar la tentación de imponer ChileAtiende como un canal único, lo que debería darse con el tiempo, pero como resultado del peso de la evidencia de que ChileAtiende sea más efectivo y eficiente que la operación de la institución específica. Esta competencia instalará una tensión que debería ser virtuosa, impidiendo que ChileAtiende se convierta en un monopolio sin desafíos.

El servicio público que provea la operación para el Comité ChileAtiende debe asignar al personal correspondiente en forma exclusiva a dicha labor. De ser necesario, podría comisionarse a dichos funcionarios al Comité (es decir, operar como miembros del Comité ChileAtiende sin perder su carácter de funcionario en el servicio de origen). De esta forma, se fortalece la identidad de ChileAtiende y se logra el compromiso transversal con el ciudadano, sin el sesgo del organismo de origen.

Asimismo, para poder centrar toda la administración y funcionalidades del programa ChileAtiende, es imperioso que el Ministerio de Hacienda y el IPS firmen un convenio de cooperación donde se establezcan las gestiones a efectuar por el primero.

En caso de discrepancia entre ambos servicios, se debe hacer presente que el Artículo 39° de la Ley N°18.575, establece que las contiendas de competencia que surjan entre diversas autoridades administrativas sean resueltas por el superior jerárquico del cual dependan o con el cual se relacionen. Tratándose de autoridades dependientes o

vinculadas con distintos Ministerios, decidirán en conjunto los ministros correspondientes y, si hubiere desacuerdo, resolverá el presidente de la República.

Por otra parte, y no obstante que la Contraloría General de la República ya se ha pronunciado respecto de la legalidad de que un servicio público, en este caso el IPS, pueda ejercer las funciones de ChileAtiende, es necesario crear, a largo plazo, una institución pública dedicada específicamente para la atención ciudadana, en un rol establecido por Ley, que asume lo que a mediano plazo es responsabilidad del Comité. Este debe estar sometido a la supervigilancia del presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda (numeral 2 del inciso cuarto del artículo 65° de la Constitución Política de la República).

Esta institucionalidad debe marcar que ChileAtiende es la instancia pública que genera los principios rectores de la atención ciudadana desde el Estado; que establece igualmente los procesos y requisitos para sumarse, así como los estándares de calidad y que genera lineamientos de orientación tecnológica.

Se propone que la base para su funcionamiento, como mecanismo de obvia eficiencia, se obtenga desde el IPS, institución que cuenta con la capacidad operacional para absorber las necesidades de ChileAtiende, lo que, sumado a la capacidad instalada de conocimiento y procesos, representan la alternativa más eficiente y sostenible.

Esto implica que el IPS pase de ser un operador con participación en las decisiones, a ser un servicio público autónomo, diferenciando las áreas de atención ciudadana que se convertirían en ChileAtiende de las de *back office*, que se mantendrían como el IPS original, atendiendo a su público a través de la Plataforma ChileAtiende.

La institucionalidad debe definir a ChileAtiende como catalizador de las instituciones del Estado, por lo que, además de poner al servicio del ciudadano una mejor entrega de los servicios públicos, debería ser un impulsor para todas las agencias del mismo, promoviendo la competencia y evolución de los diferentes servicios públicos en materias de trámites. Esto, a través del:

- Monitoreo y gestión constante del nivel de digitalización de trámites.
- Control del aseguramiento de la calidad del servicio prestado.
- Desarrollo de programas de desarrollo de los funcionarios públicos.
- Instauración de instancias tanto regionales como nacionales, como por

ejemplo seminarios o congresos, para compartir buenas prácticas.

Para asegurar la continuidad de ChileAtiende en el tiempo, e independientemente del Gobierno de turno, replicando la experiencia nacional en la creación del Consejo para la Transparencia, sería necesario —entre otras gestiones— introducir modificaciones al D.F.L. N°1 del Ministerio de Hacienda, agregando en este un párrafo que tenga que ver con la prestación de los servicios de los distintos órganos públicos mediante una sola vía: «Se establece una red multicanal y multiservicios que permita a las personas realizar trámites y acceder a beneficios e información de diversos servicios públicos en un solo lugar».

Por su parte, para potenciar las condiciones y capacidades administrativas de ChileAtiende a fin de poder operar efectiva y eficientemente, es indispensable fijar los roles y funciones en un solo órgano con el fin de propender a la unidad de acción, evitando la duplicidad o interferencia de funciones, conforme a lo señalado en el inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 18.575, en directa relación con los principios: celeridad y economía procedimental recogido en los artículos 7° y 9° de la Ley N°19.880; principio de impulsión de oficio de los procedimientos contemplados en el artículo 8° de la Ley N° 18.575, que además indica que los órganos de la Administración del Estado deberán procurar la simplificación y rapidez de los trámites.

Lo anterior permitirá operar efectiva y eficientemente, fijando la gobernanza en una sola entidad, en conformidad con el principio de coordinación establecido en los artículos 3° y siguientes de la Ley N° 18.575, lo que no solo implica evitar la duplicidad de labores, sino también concertar medios y esfuerzos con una finalidad común.

Por otra parte, se debe establecer una norma o procedimiento que exija a los servicios públicos contestar los requerimientos de ChileAtiende. Para esto, en primer lugar se podría obligar mediante la dictación de un Decreto Supremo en conformidad al principio de coordinación establecido en los artículos 3° y siguientes de la Ley N° 18.575, a los órganos de la Administración del Estado señalados en el inciso segundo del artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Esto podría alcanzar también a la Contraloría General de la República; al Banco Central; a las Fuerzas Armadas; a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; a los Gobiernos Regionales; a las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley, con las cuales el procedimiento a emplear, mientras no exista una ley al respecto, es mediante la firma de un convenio de cooperación.

Así, también debe fijarse una norma o procedimiento que exija a los servicios públicos conectarse a los sistemas de ChileAtiende para la continuidad del proceso de atención ciudadana. Para esto, el inciso segundo del artículo 1° de la Ley N°18.575, señala qué entidades constituyen la Administración del Estado; haciendo, en su artículo 4°, responsable a este por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, no obstante las responsabilidades que pudieran afectar al funcionario que los hubiere ocasionado. A su vez, el artículo 8° de la citada Ley de Bases, dispone que los órganos de la Administración deberán, de oficio, dar cumplimiento a sus funciones, o a solicitud de parte, por exigirlo así la ley en forma expresa o se haga valer el derecho de petición o reclamo, procurando la simplificación y rapidez de los trámites; agregando que los procedimientos administrativos deben ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las establecidas en las leyes y reglamentos.

Mediante la suscripción de convenios de cooperación, y al igual que lo planteado anteriormente, se puede establecer la obligación de conectarse a la red ChileAtiende a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades y a las empresas públicas creadas por ley. Lo anterior, mientras no exista una reglamentación que lo regule.

Por último, y en general, los órganos de la Administración del Estado, para incentivar en sus funcionarios el uso de ChileAtiende, pueden efectuarlo fijándolo como meta de eficiencia institucional, para el pago de asignaciones por desempeño, conforme a lo previsto en el artículo 9° de la Ley N° 20.212 (Dictamen N°23.579, de fecha 26 de marzo 2015, en relación con el dictamen N°38.563 del año 2013).

## 7. Tecnología

El desarrollo tecnológico simplifica los esfuerzos del Estado por llegar a la ciudadanía y también los de la ciudadanía por llegar al Estado. Más aún, la configuración del Nuevo Servicio Público se fundamenta en una interacción directa entre ambos, en la que los avances tecnológicos juegan el rol de facilitar una nueva forma de participar en el espacio público.

Esta realidad permite potenciar un Gobierno Abierto, que fortalece los procesos de participación, transparencia y control, fomentando una comunicación recurrente y abierta con quienes toman las decisiones políticas. En esta línea, la implementación de tal visión conlleva, además, beneficios como el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y el aumento de la eficiencia y productividad en los procesos gubernamentales (CEPAL, 2014).

Profundizando en la idea anterior, las ventajas de implementar la tecnología como decisión política de base para la instalación de un Gobierno Abierto permite la promoción de una administración eficiente, eficaz y transparente en los distintos niveles de la institucionalidad estatal, a través de la plataformas de información a los ciudadanos, sumado a la implementación de mecanismos de control de gestión interna, caracterizado por el monitoreo del funcionamiento de los servicios públicos; trámites y contratación estatal de bienes y servicios, entre otros, que permitan un desarrollo sustentable de los diferentes Estados-Gobiernos de la región, orientados a un interrelación con la ciudadanía basados en la reinserción e integración social (CEPAL, 2012).

Como ya se ha expuesto, Chile se encuentra entre los países de América Latina con un mayor nivel de desarrollo en el uso de las tecnologías de la información, gracias al uso de estas herramientas para detectar necesidades sociales y rescatar opiniones ciudadanas. Sin embargo, esta lógica no ha permeado la estrategia estatal de atención, a la cual le ha costado sobreponerse a la tendencia de superar problemas internos, por sobre una gestión orientada al ciudadano.

En este sentido, y aun cuando el Estado de Chile ha implementado una plataforma tecnológica para simplificar la administración de los servicios públicos, existe una deuda en cuanto a la utilización de la inteligencia electrónica para dar respuesta a los requerimientos

de los ciudadanos con eficiencia y eficacia en sus respuestas, por lo cual existe una subutilización del potencial tecnológico para el desarrollo (Bacalini *et al.*, 2004).

Dentro de los ejes planteados por Schuler (2010), la existencia de un sistema de deliberación en línea que posibilite la comunicación directa a través de plataformas tecnológicas, en donde los ciudadanos expresen de forma abierta sus intereses, valores, propuestas o requerimientos, son clave para el mejoramiento de los procesos de atención ciudadana. Así, el desafío de conseguir un ciudadano inteligente y preparado para participar de la política desde plataformas tecnológicas debe ser parte de la estrategia, de modo de favorecer su sentimiento de representatividad e inclusión al proyecto social.

Así, los focos de la propuesta en el ámbito tecnológico son dos. Por una parte, **transformarse en el soporte principal de los procesos de ChileAtiende**, apoyando tanto el desarrollo de la atención al ciudadano como de los procesos que la posibilitan y que se encuentran descritos en el modelo de atención. Por otra, **sostener las estrategias de favorecimiento del acceso ciudadano a partir del proceso de digitalización de trámites y de participación ciudadana**.

La propuesta contempla que la estrategia tecnológica responda a la visión de ChileAtiende, trascendiendo al IPS, como parte de la estrategia de Gobierno electrónico del Estado chileno. En este sentido, debe alinearse la mirada de la atención hacia el desarrollo digital como mecanismo de progreso, debiendo los servicios en convenio ir adaptándose a estos lineamientos para la atención de su público.

Para esto, es necesario establecer una estrategia tecnológica propia de ChileAtiende en la cual se establezcan las capacidades necesarias en los ámbitos de proyectos, sistemas, arquitectura, servicios, organización y proveedores, permitiendo la habilitación de los procesos de negocio de acuerdo a las necesidades actuales y futuras de la institución, mediante arquitecturas tecnológicas que den respuesta a la estrategia de negocio.

Se considera que los principales pilares de una estrategia TI para ChileAtiende se deberían centrar en los siguientes puntos:

- **Centrada en el ciudadano:** se requiere que la visión de ChileAtiende como institución responda a las necesidades del ciudadano, entregando información de fácil acceso, fiable y fácilmente desplegada a través de plataformas actuales y futuras, considerando canales digitales de acceso y participación para los diferentes

tipos de ciudadanos. Las instituciones deben apoyar la gestión enfocándose en un servicio para permitir las mejoras continuas de estos.

- **Información:** transformar todo el contenido actual de las instituciones que estén en convenio, de ChileAtiende y de aquellas que sean prospectos a considerar, en datos que puedan ser integrados y compartidos entre los diferentes actores. Específicamente, se debe fomentar la separación de la información, las reglas de negocio y la presentación de los datos propiamente tal, permitiendo su lectura de forma automática, organizada de acuerdo a una taxonomía, con metadatos descriptivos y disponibles para su integración mediante métodos estándares de la industria.
- **Sistemas compartidos:** fomentar el uso de soluciones tecnológicas compartidas en las diferentes instituciones. Proyectar arquitecturas tecnológicas estándares que permitan avanzar en soluciones modulares.
- **Seguridad y privacidad:** proteger la información sensible, para lo cual ChileAtiende debe desarrollar medidas de seguridad y privacidad en todos los sistemas desde el inicio.

Así, para hacer soporte de los procesos de atención, debe existir un sistema del tipo CRM para dar cuenta del proceso de atención en todas sus dimensiones, canales y capas, contribuyendo a la integración de canales y servicios, en un primer momento, y a la omnicanalidad, en un segundo. Este sistema debe dar solución a la integración de servicios, evitando que quienes atienden al público deban interactuar con diversas claves y sistemas, para atender bajo una lógica *single sign on*. A su vez, debe proveer un sistema de monitoreo e inteligencia de negocio que sea utilizado por las áreas operacionales y de análisis, alimentando las métricas de los indicadores.

En otro sentido, como iniciativa asociada a temáticas de gobierno electrónico, se debe desarrollar una plataforma digital que permita la interoperabilidad entre instituciones o agencias del Estado, tal como se produce en los casos de México, el Reino Unido, los Estados Unidos, Estonia y Corea del Sur, por ejemplo.

Respecto de la estrategia de cara al usuario, se propone una política de digitalización permanente, como mecanismo de acercamiento de los trámites a la ciudadanía, sobre todo

aquellos más valorados y requeridos, disponiendo de estos en los módulos de autoatención o a través de aplicaciones web, como la plataforma de participación ciudadana antes referida. Para esto, deben utilizarse diversos dispositivos que favorezcan el acceso y aumenten la seguridad para la interacción de los ciudadanos con el Estado, desde los trámites a los cuales pueden acceder, por ejemplo, a partir del uso de canales relacionales, incluyendo las redes sociales, el teléfono y el chat electrónico.

Ahora bien, esto implica el uso de la clave única —desarrollada por el SRCeI— como sistema de credencial único de acceso con seguridad. En efecto, se identificó que 83% de los países analizados en la sección de estudio de casos cuenta con dicha tecnología implementada, por lo que se rescata que es una funcionalidad que ChileAtiende debería incorporar en el mediano plazo, al menos con funcionalidades básicas (personalización de perfil y guardar trámites favoritos), para paulatinamente implementar funcionalidades deseables a partir del estudio de casos internacionales, como es trazabilidad de las solicitudes de trámites en las distintas organizaciones, mensajería a través de SMS-correo electrónico e interoperabilidad con dicha clave en otras instituciones.

Complementariamente, se debe implementar un repositorio de información de trámites (que en el mediano plazo debiera evolucionar hacia un sistema de conocimiento), para lo cual parece muy conveniente utilizar plataformas gratuitas de estilo *Wiki*.

Por último, y dado que el soporte tecnológico debería evolucionar hacia el uso de la web, no parece necesario ni conveniente redefinir o modificar sustantivamente la plataforma tecnológica actual del IPS, sino reemplazarla oportunamente con el canal web, que debería ser el mecanismo único de acceso a los trámites del Estado desde ChileAtiende.

Para sintetizar, se pueden establecer tres grandes recomendaciones a fin de lograr una mayor digitalización de las consultas y trámites en ChileAtiende:

1. Generar Mayor visibilidad de ChileAtiende en sus plataformas digitales:
  - Visibilidad externa: lograr que las instituciones y actores clave comunitarios deriven a las plataformas digitales de ChileAtiende.
  - Visibilidad interna: generar mayor presencia del canal digital de ChileAtiende en las sucursales.

2. Mejorar las plataformas digitales, especialmente el módulo de autoatención, el portal y la plataforma de participación ciudadana, en función de las expectativas y necesidades de los usuarios, y de los resultados del Usability Test.
3. Fomentar la digitalización de la ciudadanía a partir de una campaña de digitalización y de criterios de capacitación subyacentes en las atenciones de ChileAtiende.

Ahora bien, para fortalecer esta estrategia, es necesario que en el ámbito tecnológico exista una conectividad transaccional entre una aplicación única e integrada de ChileAtiende —que podemos comprender como que «envuelve» a las aplicaciones específicas de cada servicio— y las aplicaciones —web o no— que satisfacen cada trámite.

También se requerirán mecanismos de transferencia de información entre ChileAtiende y una institución en convenio. En tal sentido, una solución integral y estable es diseñar un «bus de transferencia de información de Estado», lo cual sería, más que un bus electrónico, el establecimiento de un estándar de transferencia que permita enviar información estructurada pero dinámica (lo cual se logra por la definición de una plantilla de interpretación de los datos, transferido junto a los datos propiamente tales). Esta tecnología es utilizada ampliamente en ambientes bancarios o de telecomunicaciones.

## **8. Recursos**

Desde la perspectiva de Lindblom (1980), entre los factores que alteran la capacidad de ejecutar una política pública, se encuentran los recursos insuficientes, tanto financieros como cognitivos.

En efecto, se postula la necesidad de contar con los recursos que favorezcan el éxito de la estrategia pública —en este caso, de provisión de servicios—, tanto desde el punto de vista de la disponibilidad de funcionarios capaces de llevarla adelante, como desde lo económico y de infraestructura (Subirats *et al.*, 2008).

Desde los primeros, se habla nuevamente de los burócratas de calle, quienes deben adaptarse a los recursos y capacidades que disponen, planificando la factibilidad y los

alcances de la política pública, debiendo actuar racional y conscientemente en la formulación del diseño y la implementación de la política. Por esto, es vital la dotación de los recursos necesarios para el despliegue de sus capacidades, sobre todo considerando que su gestión es crítica para el logro de los objetivos organizacionales de cara a los ciudadanos.

En Chile, el Estado no tiene información respecto del gasto global que implica la relación con los ciudadanos. Las estimaciones propias y la de otros países indican que estos costos implican para el país varios miles de millones de dólares, por lo que cualquier optimización es significativa. Por otra parte, la optimización de los trámites no solo implican ahorro, sino que también potencian la eficiencia y la productividad de las personas, las empresas y el Estado, implicando una mayor productividad nacional.

Mas, junto con los recursos financieros, debe dotárseles de políticas correctamente especificadas; de criterios de aplicación ante conflictos; de incentivos correctos para fomentar su productividad sin dejar de lado su capacidad de innovación y, como elemento central, de las capacitaciones que los doten de las competencias técnicas necesarias para la acción (Simon & March, 1958).

En este sentido, se insiste en que los funcionarios que representan el recurso humano de la burocracia, encarnan a los trabajadores públicos que interactúan con ciudadanos en el curso de sus trabajos. Los burócratas son quienes experimentan la tensión que se genera por el choque de intereses y expectativas públicas y ciudadanas, a partir de su rol mediador entre ambos.

En esta labor se construye su identidad en cada organización, la cual influye directamente en el desarrollo, gestión y comportamiento de las mismas, transformándose en microsociedades que poseen culturas y subculturas propias, dentro de una cultura burocrática más amplia. Estos elementos, por lo tanto, son los que deben considerarse a la hora de establecer estrategias que los preparen para los nuevos desafíos de la gestión desde el Estado. En este sentido, los significados adquiridos en los procesos de socialización son los que se transforman en el soporte emocional para enfrentar los cambios, las transformaciones o las nuevas metas y desafíos dentro de la organización (Valenzuela & Venegas, 2014).

Los Estados-Gobiernos que han implementado la gestión del Nuevo Servicio Público buscan que los ciudadanos-usuarios puedan experimentar la satisfacción de sentir que sus derechos a la información y atención sean respetados, materializados en la solución concreta de sus problemáticas y/o necesidades. Para esto, el servicio público debe contar con funcionarios involucrados, incentivados y conscientes de su importancia en la implementación y ejecución de la política pública.

Desde estas premisas, y considerando que ChileAtiende ha sido una iniciativa que ha aportado a la eficiencia estatal en el uso de recursos, se propone mantener el **principio de eficiencia operacional a partir de la utilización del patrimonio ya existente en los servicios públicos**, especialmente del IPS, para sostener la operación, expandiéndolo solo para implementar nuevas acciones exclusivas para el desarrollo de ChileAtiende, **fomentando la formación y participación de los funcionarios en el proceso.**

Esto implica, a mediano plazo, la utilización de los recursos financieros, humanos y de infraestructura —tanto física como tecnológica— de los que dispone el IPS para la operación, además de lo que otros servicios públicos puedan reorientar a partir del ahorro que significa ser parte de esta red.

Sin embargo, y tal como se expuso en el punto sobre institucionalidad, a largo plazo debe constituirse un patrimonio propio de ChileAtiende, que lo dote de los recursos necesarios para su operación y desarrollo establecido en la glosa respectiva dentro de la Ley de Presupuesto que aprueba el Congreso Nacional. En este nuevo contexto, es esperable un recorte al presupuesto de las instituciones en convenio, aquel dedicado a sus propios procesos de atención, lo que sería la materialización del ahorro estatal de la presente iniciativa.

Vale decir que la propuesta que aquí se indica tiende a un sistema de provisión de servicios que genera mecanismos cada vez más eficientes para la satisfacción de los requerimientos ciudadanos, lo que consecuentemente generará ahorros directos de alta significación. Baste decir, en dicha dirección, y de acuerdo al análisis de las experiencias internacionales, que el costo directo de un trámite vía electrónica es de entre 10 y 20 veces menor que el del mismo trámite vía presencial. El reconocimiento objetivo de dichos ahorros permitiría otorgar una proporción de dicho ahorro a la iniciativa ChileAtiende en el

mediano plazo, permitiendo de esta forma incrementar su contribución y acelerar el proceso de una atención ciudadana integral.

Ahora bien, tanto en el mediano como en el largo plazo debe instalarse un proceso de control presupuestario que permita identificar los costos asociados a la iniciativa y medir de mejor forma la eficiencia estatal y ciudadana gracias a su implementación. Esto se vería favorecido por la dependencia jerárquica del Ministerio de Hacienda, el que cuenta con los mecanismos técnicos y políticos para llevar adelante tal tarea. Es más, es impensable que una empresa de esta magnitud no contemple tales sistemas de control.

Específicamente, desde la dotación de recursos humanos, deben definirse perfiles de cargo apropiados para seleccionar y desarrollar personas de acuerdo a las necesidades. Se propone que la base de las personas la constituyen los actuales funcionarios del IPS, gracias a su conocimiento adquirido, quienes, sin embargo, deben participar de un proceso de gestión del cambio que los incorpore en el proceso mismo de diseño del sistema de provisión. Esta dotación debe crecer a medida que aumente la operación, lo que no se vislumbra a mediano plazo, considerando las capacidades actuales de absorción de demanda.

Desde el punto de vista de las personas de la organización, el proceso de gestión de cambio aludido debe incorporar:

- La preparación para el cambio.
- La gestión de implicados clave.
- El desarrollo de un equipo legitimado que lidere el proceso.
- Una gestión comunicacional que considere la cultura de la organización.
- Un análisis de impacto organizacional.
- La capacitación a los usuarios finales.

Todo esto se debe enfocar en cómo facilitar los cambios —en este caso— de fortalecimiento de ChileAtiende a través de las personas (en sus distintos niveles).

## Supuestos y riesgos asociados a la propuesta

Se sostiene que la implementación de una propuesta de estas características tiene una alta posibilidad de éxito y que podría brindar un buen nivel de sostenibilidad a la estrategia actual de provisión de trámites y servicios a través de ChileAtiende, por cuanto toma en cuenta la percepción de los actores involucrados en su diseño e implementación, las características y capacidades de los ciudadanos y las experiencias exitosas en la materia.

Sin embargo, se vislumbran riesgos que es necesario resaltar, y consecuentemente controlar, para evitar dificultades evitables de antemano.

Entre estos, encontramos:

- **No adhesión del IPS como socio estratégico y operador único de canales presencial y telefónico:** el IPS ha sido un actor clave en la entrega multicanal y multiservicios de trámites de ChileAtiende. Desde 2012, dicha institución viene acumulando capacidades y experiencia que son esenciales para la implementación de la presente propuesta; por lo tanto, es un socio estratégico para construir a partir de lo que ya existe. Cualquier riesgo de descoordinación o falta de adhesión del IPS al proyecto debe ser mitigada en base a su involucramiento en las instancias de implementación de corresponda.
- **No formalización de la institucionalidad para la gobernanza de la entrega integrada multicanal de servicios del Estado:** un factor clave que ha determinado las dificultades experimentadas por ChileAtiende para asegurar su sostenibilidad e incrementalidad, deriva de la ausencia del marco institucional formal con que fue implementado. Será importante, en consecuencia, generar una estructura formal de institucionalidad, donde el rol del Ministerio de Hacienda y el MINSEGPRES resulta determinante. El riesgo consiste en que ChileAtiende carezca de un marco institucional formal suficiente para asegurar su sostenibilidad. La mitigación de este riesgo se relaciona con el trabajo conjunto de tales actores estatales, para dotar al Estado de una política de atención ciudadana para el Estado chileno, amparado, por

ejemplo, en la línea de Gobierno electrónico, con una gobernanza robusta en línea con recomendaciones formuladas recientemente por la OCDE (2016).

- **No adhesión y capacidades de instituciones con trámites prioritarios a integrar:** esta propuesta supone la adhesión y el involucramiento de aquellas instituciones responsables de los trámites prioritarios a ser integrados. Supone también que dichas instituciones cuenten con las capacidades institucionales y la madurez tecnológica para integrarse. Si bien se propone que ChileAtiende no pueda ni pretenda intervenir en los procesos ni definiciones autónomas de ninguna institución, requiere su colaboración para la integración y el cumplimiento con niveles mínimos de servicio. El riesgo es no contar con la adhesión y capacidades de las instituciones, y la medida de mitigación contemplada consiste en implementar incentivos para que las instituciones se sumen, utilizando capacidades y funciones ya instaladas. Adicionalmente, se considerará como criterio de priorización las capacidades e intereses de cada institución potencial.
- **No adhesión de socios estratégicos para el plan de adopción de trámites en línea:** la adopción de trámites en línea por parte de los ciudadanos es un componente clave para el éxito de esta propuesta. Para asegurarla, se contempla un plan de adopción que considera una capacitación a los ciudadanos reutilizando capacidades ya instaladas en el Estado, a través de telecentros, biblioredes e infocentros, así como de Municipalidades y fundaciones. Ante el riesgo de no contar con la colaboración de estos proyectos e iniciativas, la mitigación consiste en diseñar y proveer todos los insumos necesarios, tales como formaciones a capacitadores y materiales para promover la adopción de trámites en línea, de modo que su involucramiento agregue valor a sus actividades y les ayude a cumplir sus objetivos.
- **No aprobación de gasto corriente:** si bien esta propuesta es a la largo plazo, el sistema integrado de entrega multicanal de servicios del Estado es permanente. En virtud de esta propuesta, se esperarí­a instalar capacidades en el Ministerio de

Hacienda, el MINSEGPRES y el IPS, que deberían continuar cuando ChileAtiende esté en plena operación. Para esto es necesario contar con la anuencia de la Dirección de Presupuesto en cuanto a aprobar gastos corrientes que aseguren esa continuidad.

## II. RECONSTRUYENDO EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Antes de proseguir hacia el epílogo es necesario reconstruir el camino que llevó a este cierre, visualizando cómo la estructuración de esta investigación permitió dar cuenta de todos los desafíos propuestos al darle inicio.

Se buscó dar respuesta a la pregunta central de investigación, que planteó como interrogante «¿Cuál es la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado de Chile a través de ChileAtiende?», en el marco temporal de los años 2012 a 2015, indagando en el nivel de aceptación de la hipótesis que proyectó que «Existe una estructura organizacional burocrática suficiente desde lo técnico pero insuficiente desde lo político para sostener los procesos de provisión de trámites y servicios estatales». Para indagar en el nivel de aceptación de esta premisa, en adelante se consolida lo hallado en los resultados, mirado desde el marco teórico de la presente tesis.

Dada la pregunta de investigación, el objetivo central se enfocó en «Diagnosticar la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios al ciudadano del Estado de Chile, a partir de la experiencia de la implementación de ChileAtiende», para lo cual se diseñó una estrategia metodológica que implicó desagregar este objeto en cuatro dimensiones, traducidas como objetivos específicos tendientes a:

- Identificar las fortalezas y debilidades del proceso, con una mirada más bien institucional.
- Describir las características y capacidades de sus usuarios, reales y potenciales, generando así una visión sobre la realidad de los ciudadanos.
- Resaltar experiencias internacionales similares, para observar el contraste con el modelo chileno y obtener ejemplos a seguir.
- Proponer recomendaciones para mejorar el modelo actual diagnosticado.

Los resultados alcanzados permiten afirmar que estos desafíos fueron logrados, lo que puede observarse en cada uno de los capítulos que conforman esta extensa tesis, abordando el último en este acápite de conclusiones.

En efecto, pudo indagarse sobre los aspectos de desarrollo y deficitarios de ChileAtiende, se relevaron perfiles de usuarios para los ciudadanos que reciben atención y

también de aquellos que potencialmente podrían acceder, y se profundizó en la realidad de países que han optado por la modalidad de «ventanilla única». Y todo esto ha estado al servicio de una propuesta para dar cuenta de una de las justificaciones de esta investigación: constituirse en un aporte a la sociología aplicada, no solo trascendiendo los hechos hasta lo teórico, sino también volviendo a estos, tratando de colaborar con un cambio en la realidad social de los procesos de interacción entre el Estado y las personas.

Y aun cuando no se diseñó un modelo metodológico de prueba de hipótesis, dado el tipo de investigación definido, los antecedentes y resultados permiten avanzar en una respuesta que tiende a confirmar los supuestos para cada una de las preguntas y objetivos planteados, tal como se expone de forma sintética a continuación:

**Cuadro n° 194: Nivel de aceptación de las hipótesis, desde la estructura de la cuestión científica de la investigación**

PREGUNTA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	RESULTADO
¿Cuál es la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado de Chile a través de ChileAtiende?	Diagnosticar la situación actual del proceso de provisión de trámites y servicios al ciudadano del Estado de Chile, a partir de la experiencia de la implementación de ChileAtiende.	Existe una estructura organizacional burocrática suficiente desde lo técnico pero insuficiente desde lo político para sostener los procesos de provisión de trámites y servicios estatales.	Se acepta, ya que los antecedentes muestran que la organización —desde el punto de vista de sus procesos organizacionales burocráticos— no solo da cuenta de los requerimientos de una iniciativa de estas características, sino que, en los hechos, la ha sostenido desde el año 2012 con relativo éxito. Por su parte, las principales debilidades están dadas por una baja consideración de la participación ciudadana, y una escasa sostenibilidad política traducida en una insuficiente institucionalidad, que ha dejado el proceso a la deriva en cuanto a los aspectos decisionales, no existiendo una entidad que asuma la responsabilidad política de su desarrollo.
¿Cuáles son las	A partir de la experiencia	La vinculación entre el	Se acepta, por cuanto tanto los

<p>principales fortalezas y debilidades del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano?</p>	<p>de ChileAtiende, analizar las principales fortalezas y debilidades de los componentes del proceso de provisión de trámites y servicios para el ciudadano del Estado.</p>	<p>Estado de Chile y sus ciudadanos a través de los procesos de provisión de trámites y servicios responde a una lógica vertical, institucional y no ciudadana.</p>	<p>servicios entregados por la red como la forma de proveerlos se han basado en criterios establecidos por los líderes de las instituciones involucradas en función de un objetivo político, no considerando en las definiciones estratégicas el diseño, la ejecución y el control a los ciudadanos, por lo que no son estimadas sus necesidades ni capacidades, dando cuenta de estas más bien por la mantención de las prácticas habituales en la implementación de las políticas públicas.</p>
<p>¿Cuáles son las características de los ciudadanos, efectivos y potenciales, de los servicios del Estado?</p>	<p>Estudiar las características de los ciudadanos, tanto de aquellos que acceden a los servicios del Estado a través de ChileAtiende, como de sus potenciales usuarios, identificando sus capacidades y perfiles.</p>	<p>Los usuarios efectivos de ChileAtiende, y también sus potenciales clientes, presentan características y capacidades diversas que pueden ser agrupadas en perfiles a los cuales puede dirigírseles una provisión diferenciada.</p>	<p>Se acepta, por cuanto se ha establecido una caracterización que agrupa en distintos clústeres la población efectiva y potencial de ChileAtiende, mostrando perfiles diferenciados, determinados por variables asociadas a lo sociodemográfico como sexo, edad, situación de discapacidad y nivel socioeconómico; de capacidades de acceso a los canales; y de integración digital. Estos perfiles permiten diseñar una estrategia de provisión acorde a sus características, tanto desde la oferta de servicios como de los canales de atención.</p>
<p>¿Qué características tienen las experiencias similares de implementación en otros países, que pudiesen servir de aprendizaje para un modelo de atención</p>	<p>Analizar experiencias comparadas de implementación de procesos de provisión exitosos, que puedan ser considerados como prácticas públicas del ámbito internacional a</p>	<p>Experiencias similares de implementación en otros países tienen, como característica principal, la digitalización de trámites y disponibilidad web como mecanismo de interacción con los ciudadanos.</p>	<p>Se acepta, por cuanto para todas las experiencias analizadas, aun cuando fueron seleccionadas solo por el criterio de implementar la modalidad <i>one stop shop</i>, en la base de su sistema se encuentra el desarrollo digital expresado como <i>e-services</i>, con una plataforma tecnológica de interacción</p>

ciudadana en Chile?	imitar.		con los ciudadanos que es la resultante de un gobierno electrónico potente. Esto aporta al caso chileno, el cual ha centrado su estrategia en establecer una amplia oferta de trámites y servicios, los cuales, sin embargo, cuentan con baja disponibilidad web, haciendo soporte de su provisión en el canal presencial.
¿Qué debe considerar una propuesta que mejore el proceso de atención de los servicios del Estado, alineándolo con las características de los ciudadanos?	Generar una propuesta de mejoramiento del proceso de atención desde el Estado, que dé cuenta de las expectativas y condicionantes de la satisfacción ciudadana.	Las variables que fortalecerán los procesos de atención son aquellas que consideran las capacidades de los ciudadanos, tales como la simplificación de trámites, la omnicanalidad, el aumento de la capilaridad y la formación técnica de quienes atienden.	Se acepta que las variables consignadas en la hipótesis son críticas, sobre todo aquellas relacionadas con la omnicanalidad, la presencia territorial de acuerdo a las capacidades de los ciudadanos y la suficiencia técnica de la estructura burocrática o «funcionaria». Sin embargo, derivado del análisis de los objetivos previos, se establece que los aspectos que tendrían mayor impacto en la evolución de ChileAtiende están dados por la conformación de un proceso decisional claro, amparado en una institucionalidad formal que le dé sostenibilidad política a la red, y la consideración de la participación ciudadana para el rediseño de procesos de atención y, ante todo, para el control social sobre los resultados y la discrecionalidad estatal en la ejecución de la política.

Ya resueltas las interrogantes que dieron origen a esta tesis —con lo que podría darse por concluida— se cree que la mejor forma de clausurar este extenso trabajo es abriendo nuevas inquietudes que se desprenden del presente ejercicio científico.

Así, se pretende colaborar en la visualización de líneas complementarias a lo desarrollado aquí, invitando a otros investigadores de las ciencias sociales a profundizar en la relación entre las personas y el Estado; temática que, si bien ha sido ampliamente abordada por diversas disciplinas, se renueva constantemente, danzando no siempre al compás de los cambios sociales y las necesidades ciudadanas.

En primer lugar, se propone indagar en experiencias internacionales, profundizando en las condiciones sociopolíticas que posibilitaron la instalación de iniciativas como la analizada en este trabajo. De tal forma, no solo se considerarían los elementos técnicos sino que también los de contexto, entendiendo que el escenario de implantación de una política pública tiene gran relevancia.

En segundo lugar, indagar en las características de los trabajadores públicos que conforman la burocracia, estableciendo cómo —desde su conformación— se despliegan distintas formas de «hacer la política» estatal. Se entiende que sus capacidades técnicas y emocionales, sumadas al escenario laboral que enfrentan, marcan las prácticas de servicio y, consecuentemente, su discrecionalidad.

Por último, reconocer experiencias de participación ciudadana en diseños de servicios, vislumbrando cómo habituales procesos exitosos en el ámbito local, con ayuntamientos o municipalidades, por ejemplo, pueden ser extrapolados a la Administración central del Estado, posibilitando una mayor cercanía y probabilidad de éxito en la ejecución de las políticas.

Con esto se culmina un trabajo que se espera no solo haya dado a conocer el fenómeno, sino también aportado a la superación de sus aspectos más ingratos, conjugando este nuevo conocimiento con una proposición de cambio para volver a inventar la relación del Estado con los ciudadanos. Y, desde algo tan excesivamente cotidiano como es «ir a hacer un trámite», como se suele decir, ejercer el derecho a prestaciones de excelencia para una mejor calidad de vida, para un mayor bienestar.

## ANEXOS

### ANEXO I: SIGLAS QUE APARECEN EN EL DOCUMENTO

- AIO: Actividad, interés, opiniones
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- BNE: Bolsa Nacional de Empleo
- CAPREDENA: Caja de Previsión de la Defensa Nacional
- CAS: Comités de Asistencia Social
- CDC: Comisión Defensora Ciudadana
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CGR: Contraloría General de la República
- ChA: ChileAtiende
- Compin: Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez
- CURP: Clave Única de Registro de Población
- DIPRECA: Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
- DT: Dirección del Trabajo
- Encuesta CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
- ERP: Enterprise Resource Planning
- FONASA: Fondo Nacional de Salud
- FOSIS: Fondo de Solidaridad e Inversión Social
- FPS: Ficha de Protección Social
- FUNDES: Fundación para el Desarrollo Sostenible
- ICSS: Institute for Citizen-Centred Service
- INE: Instituto Nacional de Estadísticas
- INJUV: Instituto Nacional de la Juventud
- INP: Instituto de Normalización Previsional
- IPS: Instituto de Previsión Social
- ISL: Instituto de Seguridad Laboral

- JUNAEB: Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
- MINAGRI: Ministerio de Agricultura
- MINDES: Ministerio de Desarrollo Social
- MINEDUC: Ministerio de Educación
- MINSEGPRES: Ministerio Secretaría General de la Presidencia
- MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- NENE: Nueva Encuesta Nacional de Empleo
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OEA: Organización de Estados Americanos
- OIRS: Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PAC: Puntos de Atención Ciudadana
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- SACH: Sistema de Atención de ChileAtiende
- SBIF: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
- SEJ: Subsidio al Empleo Joven
- SENADIS: Servicio Nacional de la Discapacidad
- SENCE: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
- SERNAC: Servicio Nacional del Consumidor
- SERNATUR: Servicio Nacional de Turismo
- SERVEL: Servicio Electoral de Chile
- SIAC: Servicio Integrado de Atención a la Ciudadanía
- SII: Servicio de Impuestos Internos
- SINIM: Sistema Nacional de Información Municipal
- SISS: Superintendencia de Servicios Sanitarios
- SPSS: *Statistical Package for the Social Sciences*
- SRCeI: Servicio de Registro Civil e Identificación
- SUBTEL: Subsecretaría de Telecomunicaciones
- SUBTRANS: Subsecretaría de Transportes
- SUSESO: Superintendencia de Seguridad Social
- TIC: Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

## ANEXO II: ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro n° 1: Número de programas sociales por área de impacto y presupuesto.....	20
Cuadro n° 2: Estudios de caracterización de usuarios de servicios públicos .....	24
Cuadro n° 3: Presencia comunal de instituciones públicas en convenio, antes y después de ChileAtiende.....	33
Cuadro n° 4: Trámites/programas ofrecidos en ChileAtiende, por institución en convenio	36
Cuadro n° 5: Evolución de variables asociadas a la gestión de ChileAtiende .....	41
Cuadro n° 6: Las organizaciones como sistemas socioculturales .....	92
Cuadro n° 7: Las organizaciones como sistemas de ideas .....	93
Cuadro n° 8: Tipos de burocracias y sus características .....	96
Cuadro n° 9: Modelos Reformas Administrativas .....	109
Cuadro n° 10: Teorías de participación ciudadana .....	169
Cuadro n° 11: Formas de participación ciudadana .....	173
Cuadro n° 12: Gestiones públicas. Una comparación en su relación con la ciudadanía ....	210
Cuadro n° 13: Niveles de reutilización de los datos de Tim Berners-Lee .....	246
Cuadro n° 14: Estructura de la cuestión científica de la investigación .....	253
Cuadro n° 15: Resumen de la estrategia metodológica de la tesis .....	254
Cuadro n° 16: Operacionalización de variables para el objetivo específico N° 1 .....	255
Cuadro n° 17: Formato de ficha de registro para análisis documental sobre fortalezas y debilidades de ChileAtiende .....	264
Cuadro n° 18: Glosario de términos asociados al estudio de caracterización de usuarios .	268
Cuadro n° 19: Operacionalización de variables para caracterización de la demanda real de ChileAtiende.....	271
Cuadro n° 20: Distribución de la muestra a nivel nacional, por región y sucursal .....	274
Cuadro n° 21: Poder discriminante de las variables según número de clústeres.....	278
Cuadro n° 22: Disminución de la varianza según aumento de clústeres .....	279
Cuadro n° 23: Indicadores de perfil poblacional revisados.....	286
Cuadro n° 24: Indicadores de acceso a servicios del Estado revisados.....	288
Cuadro n° 25: Fuentes de información revisadas para la caracterización de la demanda potencial .....	289
Cuadro N° 26: Calidad del dato de las variables e indicadores.....	290

Cuadro n° 27: Puntaje asignado por acceso a instituciones .....	298
Cuadro n° 28: Operacionalización de categorías para caracterizar la experiencia de los usuarios de ChileAtiende con el canal digital .....	300
Cuadro n° 29: Constitución de la muestra para aplicación de instrumentos cualitativos...	303
Cuadro n° 30: Operacionalización de variables y dimensiones del estudio cuantitativo de integración digital .....	305
Cuadro n° 31: Muestra de sucursales y usuarios a nivel regional y país.....	308
Cuadro n° 32: Número de entrevistas y nivel de error muestral, por región.....	308
Cuadro n° 33: Número de entrevistas y nivel de error muestra, por zona del país .....	309
Cuadro n° 34: Operacionalización de variables y dimensiones del estudio de experiencias exitosas .....	312
Cuadro n° 35: Países seleccionados, según variable de estudio.....	313
Cuadro n° 36: Comparación de clústeres en variables demográficas.....	365
Cuadro n° 37: Características de los usuarios que componen la demanda real, por clúster .....	366
Cuadro n° 38: Comparación de clústeres en variables socioeconómicas .....	366
Cuadro N° 39: Características socioeconómicas de los usuarios ue componen la demanda real, por clúster .....	367
Cuadro n° 40: Comparación de clústeres en variables interaccionales en el hogar.....	367
Cuadro n° 41: Asignación de nombres para los usuarios ue componen la demanda real, por clúster .....	368
Cuadro n° 42: Comparación de clúster según región .....	370
Cuadro n° 43: Nacionalidad del respondiente según la región.....	370
Cuadro n° 44: Discapacidad del respondiente según región.....	371
Cuadro n° 45: Comparación de clúster en variables de acceso a la sucursal.....	371
Cuadro n° 46: Dificultades de acceso a la sucursal .....	372
Cuadro n° 47: Medios de traslado a la sucursal según región .....	374
Cuadro n° 48: Relación con el acompañante a la sucursal según clúster .....	375
Cuadro n° 49: Edad del acompañante a la sucursal según clúster .....	375
Cuadro n° 50: Motivos para concurrir en compañía a la sucursal según clúster .....	376
Cuadro n° 51: Motivos para concurrir en compañía a la sucursal según clúster .....	377
Cuadro n° 52: Motivos de elección de la sucursal según clúster.....	378

Cuadro n° 53: Comparación de clúster en variables de relacionada con el trámite en la sucursal .....	379
Cuadro n° 54: Resumen de tipos de trámites consultados, según categorización de trámites .....	379
Cuadro n° 55: Tipos de trámites solicitados por los usuarios que componen la demanda real, por clúster .....	380
Cuadro n° 56: Trámites realizados en la sucursal según la región .....	381
Cuadro n° 57: Resultado del trámite según clúster .....	382
Cuadro n° 58: Trámites sugeridos para ofrecer en sucursales ChileAtiende .....	382
Cuadro n° 59: Comparación de clúster en variables de relacionada con la atención en la sucursal .....	383
Cuadro N° 60: Respeto, discriminación y vulneración de derechos según región .....	385
Cuadro n° 61: Cálculo de la cartera de usuarios .....	387
Cuadro n° 62: Clasificación de los usuarios según región.....	388
Cuadro n° 63: Comparación del clúster en conocimiento y uso de otros canales de atención IPS/ChileAtiende .....	388
Cuadro n° 64: Conocimiento y uso del canal telefónico por región .....	389
Cuadro n° 65: Acceso a Internet e interés en realizar el trámite en página web según clúster .....	390
Cuadro n° 66: IPS e Instituciones del Estado – Región de Tarapacá .....	402
Cuadro n° 67: Perfil demográfico general – Región de Tarapacá .....	404
Cuadro n° 68: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Tarapacá .....	405
Cuadro n° 69: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Tarapacá .....	405
Cuadro n° 70: Perfil ocupacional – Región de Tarapacá.....	406
Cuadro n° 71: Perfil educacional – Región de Tarapacá.....	407
Cuadro n° 72: Perfil pobreza y vivienda – Región de Tarapacá .....	408
Cuadro n° 73: IPS e instituciones del Estado – Región de Antofagasta .....	410
Cuadro n° 74: Perfil demográfico general – Región de Antofagasta .....	411
Cuadro n° 75: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Antofagasta.....	412
Cuadro N° 76: Perfil demo vejez y natalidad – Región de Antofagasta .....	412
Cuadro n° 77: Perfil ocupacional – Región de Antofagasta .....	413
Cuadro n° 78: Perfil educacional – Región de Antofagasta .....	414
Cuadro n° 79: Perfil pobreza y vivienda – Región de Antofagasta .....	415

Cuadro n° 80: IPS e instituciones del Estado – Región de Coquimbo .....	417
Cuadro n° 81: Perfil demográfico general – Región de Coquimbo .....	418
Cuadro n° 82: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Coquimbo .....	419
Cuadro n° 83: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Coquimbo.....	419
Cuadro n° 84: Perfil ocupacional – Región de Coquimbo .....	421
Cuadro n° 85: Perfil educacional – Región de Coquimbo .....	421
Cuadro N° 86: Perfil pobreza y vivienda – Región de Coquimbo .....	422
Cuadro n° 87: IPS e instituciones del Estado – Región de Valparaíso .....	424
Cuadro n° 88: Perfil demográfico general – Región de Valparaíso .....	426
Cuadro n° 89: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Valparaíso.....	427
Cuadro n° 90: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Valparaíso.....	428
Cuadro n° 91: Perfil ocupacional – Región de Valparaíso.....	430
Cuadro n° 92: Perfil educacional – Región de Valparaíso .....	431
Cuadro n° 93: Perfil pobreza y vivienda – Región de Valparaíso.....	432
Cuadro n° 94: IPS e instituciones del Estado – Región de O’Higgins .....	434
Cuadro n° 95: Perfil demográfico general – Región de O’Higgins.....	436
Cuadro n° 96: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de O’Higgins .....	437
Cuadro n° 97: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de O’Higgins .....	438
Cuadro n° 98: Perfil ocupacional – Región de O’Higgins .....	440
Cuadro n° 99: Perfil educacional – Región de O’Higgins .....	441
Cuadro n° 100: Perfil pobreza y vivienda – Región de O’Higgins .....	442
Cuadro n° 101: IPS e instituciones del Estado – Región del Biobío.....	445
Cuadro n° 102: Perfil demográfico general – Región del Biobío .....	447
Cuadro n° 103: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región del Biobío .....	448
Cuadro n° 104: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región del Biobío .....	450
Cuadro n° 105: Perfil ocupacional – Región del Biobío .....	452
Cuadro n° 106: Perfil educacional – Región del Biobío .....	453
Cuadro n° 107: Perfil pobreza y vivienda – Región del Biobío .....	455
Cuadro n° 108: IPS e instituciones del Estado – Región de la Araucanía .....	457
Cuadro n° 109: Perfil demográfico general – Región de la Araucanía .....	458
Cuadro n° 110: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de la Araucanía....	460

Cuadro n° 111: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de la Araucanía.....	460
Cuadro n° 112: Perfil ocupacional – Región de la Araucanía.....	462
Cuadro n° 113: Perfil educacional – Región de la Araucanía.....	463
Cuadro n° 114: Perfil pobreza y vivienda – Región de la Araucanía.....	464
Cuadro n° 115: IPS e instituciones del Estado – Región de los Lagos .....	466
Cuadro n° 116: Perfil demográfico general – Región de Los Lagos.....	467
Cuadro n° 117: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Los Lagos .....	468
Cuadro n° 118: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Los Lagos .....	469
Cuadro n° 119: Perfil ocupacional – Región de Los Lagos .....	470
Cuadro n° 120: Perfil educacional – Región de Los Lagos.....	471
Cuadro n° 121: Perfil pobreza y vivienda – Región de Los Lagos .....	473
Cuadro n° 122: IPS e instituciones del Estado – Región de Aysén.....	474
Cuadro n° 123: Perfil demográfico general – Región de Aysén .....	475
Cuadro n° 124: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Aysén.....	476
Cuadro n° 125: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Aysén.....	477
Cuadro n° 126: Perfil ocupacional – Región de Aysén .....	478
Cuadro n° 127: Perfil educacional – Región de Aysén .....	478
Cuadro n° 128: Perfil pobreza y vivienda – Región de Aysén.....	479
Cuadro n° 129: IPS e instituciones del Estado – Región de Magallanes .....	480
Cuadro n° 130: Perfil demográfico general – Región de Magallanes .....	481
Cuadro n° 131: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Magallanes.....	482
Cuadro n° 132: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Magallanes.....	483
Cuadro n° 133: Perfil ocupacional – Región de Magallanes.....	484
Cuadro n° 134: Perfil educacional – Región de Magallanes .....	485
Cuadro n° 135: Perfil pobreza y vivienda – Región de Magallanes.....	486
Cuadro n° 136: IPS e instituciones del Estado – Región Metropolitana.....	487
Cuadro n° 137: Perfil demográfico general – Región Metropolitana.....	489
Cuadro n° 138: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región Metropolitana .....	490
Cuadro n° 139: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región Metropolitana .....	492
Cuadro n° 140: Perfil ocupacional – Región Metropolitana .....	494
Cuadro n° 141: Perfil educacional – Región Metropolitana .....	495

Cuadro n° 142: Perfil pobreza y vivienda – Región Metropolitana .....	497
Cuadro n° 143: IPS e instituciones del Estado – Región de Arica y Parinacota .....	499
Cuadro n° 144: Perfil demográfico general – Región de Arica y Parinacota.....	500
Cuadro n° 145: Perfil demográfico rural-urbano y densidad – Región de Arica y Parinacota .....	501
Cuadro n° 146: Perfil demográfico vejez y natalidad – Región de Arica y Parinacota .....	502
Cuadro n° 147: Perfil ocupacional – Región de Arica y Parinacota .....	503
Cuadro n° 148: Perfil educacional – Región de Arica y Parinacota.....	503
Cuadro n° 149: Perfil pobreza y vivienda – Región de Arica y Parinacota .....	504
Cuadro n° 150: Características de los usuarios que componen la demanda potencial, por clúster .....	505
Cuadro n° 151: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Tarapacá .....	506
Cuadro n° 152: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Tarapacá .....	507
Cuadro n° 153: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Antofagasta .....	507
Cuadro n° 154: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Antofagasta .....	508
Cuadro n° 155: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Atacama .....	508
Cuadro n° 156: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Coquimbo.....	509
Cuadro n° 157: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Coquimbo.....	510
Cuadro N°158: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Valparaíso .....	510
Cuadro n° 159: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Valparaíso .....	511
Cuadro n° 160: Clústeres de comunas con sucursal – Región de O’Higgins.....	512
Cuadro n° 161: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de O’Higgins.....	513
Cuadro n° 162: Clústeres de comunas con sucursal – Región del Maule .....	513
Cuadro n° 163: Clústeres de comunas con sucursal – Región del Biobío.....	515
Cuadro n° 164: Clústeres de comunas sin sucursal – Región del Biobío .....	516
Cuadro n° 165: Clústeres de comunas con sucursal – Región de la Araucanía .....	517
Cuadro n° 166: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de la Araucanía .....	517
Cuadro n° 167: Clústeres de comunas con sucursal – Región de los Lagos .....	518
Cuadro n° 168: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Los Lagos .....	519
Cuadro n° 169: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Aysén.....	520
Cuadro n° 170: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Aysén .....	520
Cuadro n°171: Clústeres de comunas con sucursal – Región de Magallanes.....	521

Cuadro n° 172: Clústeres de comunas sin sucursal – Región de Magallanes .....	521
Cuadro n° 173: Clústeres de comunas con sucursal – Región Metropolitana.....	522
Cuadro n° 174: Clústeres de comunas sin sucursal – Región Metropolitana.....	523
Cuadro n° 175: Clústeres de comunas con sucursal – Región Los Ríos .....	524
Cuadro n° 176: Clústeres de comunas con sucursal – Región Arica y Parinacota.....	525
Cuadro n° 177: Clústeres de comunas sin sucursal – Región Arica y Parinacota.....	525
Cuadro n° 178: <i>Ranking</i> de comunas, primer cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal).....	529
Cuadro n° 179: <i>Ranking</i> de comunas, segundo cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal).....	530
Cuadro n° 180: <i>Ranking</i> de comunas, tercer cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal).....	530
Cuadro n° 181: <i>Ranking</i> de comunas, último cuartil de necesidad de sucursal (comunas sin sucursal).....	531
Cuadro n° 182: <i>Ranking</i> de comunas, primer cuartil de necesidad de sucursal (comunas con .....	532
Cuadro n° 183: <i>Ranking</i> de comunas, segundo cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal).....	533
Cuadro n° 184: <i>Ranking</i> de comunas, tercer cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal).....	534
Cuadro n° 185: <i>Ranking</i> de comunas, último cuartil de necesidad de sucursal (comunas con sucursal).....	535
Cuadro n° 186: Descripción de los cuartiles, comunas sin sucursal ChileAtiende .....	536
Cuadro n° 187: Descripción de los cuartiles, comunas con sucursal ChileAtiende .....	538
Cuadro n° 188: Primeras cinco comunas del <i>ranking</i> de necesidad de sucursal.....	540
Cuadro n° 189: Primeras 5 comunas con mayor cantidad de usuarios potenciales, del primer cuartil del <i>ranking</i> de necesidad de sucursal .....	541
Cuadro n° 190: Puntajes de corte de los cuartiles sin sucursal.....	541
Cuadro n° 191: Comunas con sucursal pero con alto <i>ranking</i> de necesidad de sucursal ...	542
Cuadro n° 190: Tenencia de teléfonos móviles, según zona geográfica y tipología .....	615
Cuadro n° 193: Experiencias comparadas por eje de análisis .....	693
Cuadro n° 194: Nivel de aceptación de las hipótesis, desde la estructura de la cuestión científica de la investigación .....	742

### ANEXO III: ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico n° 1: Peso relativo de los clústeres en el universo de la demanda real .....	369
Gráfico n° 2: Dificultades de acceso según Región .....	373
Gráfico n° 3: Traslado desde otra comuna a la sucursal según región .....	374
Gráfico n° 4: Dificultades de acceso según Región .....	377
Gráfico n° 5: Satisfacción general según región .....	384
Gráfico n° 6: Recomendación según región .....	386
Gráfico n° 7: Lealtad según región.....	386
Gráfico n° 8: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Tarapacá.....	403
Gráfico n° 9: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Tarapacá.....	404
Gráfico n° 10: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Tarapacá.....	406
Gráfico n° 11: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Tarapacá .....	408
Gráfico n° 12: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Antofagasta.....	410
Gráfico n° 13: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Antofagasta ...	411
Gráfico n° 14: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Antofagasta .....	413
Gráfico n° 15: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Antofagasta .....	415
Gráfico n° 16: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Coquimbo .....	417
Gráfico n° 17: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Coquimbo.....	419
Gráfico n° 18: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Coquimbo .....	420
Gráfico n° 19: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Coquimbo .....	422
Gráfico n° 20: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Valparaíso.....	425
Gráfico n° 21: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Valparaíso .....	427
Gráfico n° 22: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Valparaíso .....	429
Gráfico n° 23: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Valparaíso .....	432
Gráfico n° 24: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de O’Higgins .....	435
Gráfico n° 25: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de O’Higgins .....	437

Gráfico n° 26: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de O’Higgins.....	439
Gráfico n° 27: Años de escolaridad promedio comparados – Región de O’Higgins .....	442
Gráfico n° 28: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región del Biobío .....	446
Gráfico n° 29: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región del Biobío .....	448
Gráfico n° 30: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región del Biobío.....	451
Gráfico n° 31: Años de escolaridad promedio comparados – Región del Biobío.....	454
Gráfico n° 32: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de la Araucanía.....	458
Gráfico n° 33: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de la Araucanía ..	459
Gráfico n° 34: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de la Araucanía ....	461
Gráfico n° 35: Años de escolaridad promedio comparados – Región de la Araucanía .....	464
Gráfico n° 36: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de los Lagos.....	467
Gráfico n° 37: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Los Lagos.....	468
Gráfico n° 38: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Los Lagos .....	470
Gráfico n° 39: Años de escolaridad promedio comparados – Región de Los Lagos .....	472
Gráfico n° 40: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Aysén .....	475
Gráfico n° 41: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Aysén .....	476
Gráfico N°42: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Aysén .....	477
Gráfico n° 43: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Magallanes.....	481
Gráfico n° 44: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Magallanes ....	482
Gráfico n° 45: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Magallanes .....	484
Gráfico n° 46: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región Metropolitana .....	488
Gráfico n° 47: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región Metropolitana ....	490
Gráfico n° 48: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región Metropolitana.....	493
Gráfico n° 49: Años de escolaridad promedio comparados – Región Metropolitana.....	496
Gráfico n° 50: Promedio de instituciones del Estado presentes en las comunas – Región de Arica y Parinacota .....	500

Gráfico n° 51: Población de las comunas sin IPS según sexo – Región de Arica y Parinacota .....	501
Gráfico n° 52: Promedios comparados de vejez y natalidad – Región de Arica y Parinacota .....	502
Gráfico n° 53: Porcentaje de cada clúster respecto del total .....	506
Gráfico n° 53: Perfil psicográfico derivado del análisis de clúster (1 de 2).....	605
Gráfico n° 54: Perfil psicográfico derivado del análisis de clúster (2 de 2).....	606
Gráfico n° 55: Representación de cada tipología, en porcentaje.....	610
Gráfico n° 56: Representación de cada tipología, según sexo.....	610
Gráfico n° 57: Representación de cada tipología, según grupo etario .....	611
Gráfico n° 58: Representación de cada tipología, según grupo socioeconómico.....	611
Gráfico n° 59: Representación de cada tipología, según zona geográfica .....	612
Gráfico n° 60: Representación de cada tipología, según región.....	612
Gráficos n° 61 y n° 62: Utilización de Internet y lugar de acceso .....	613
Gráficos n° 63 y n° 64: Ayuda para el acceso a Internet.....	614
Gráficos n° 65 y n° 66: Conocimiento y uso de sitio de ChileAtiende .....	616
Gráficos n° 67 y n° 68: Conocimiento y uso de sitio de IPS.....	616
Gráficos n° 69 y n° 70: Conocimiento y uso de sitio de ChiUso y razón de uso de módulo de autoatención Facilit@ .....	617
Gráfico n° 71: Uso del módulo Facilit@, según tipología .....	618
Gráfico n° 72: Preferencia de canal para reaÑizar trámites en IPS - ChileAtiende.....	619
Gráfico n° 73: Porcentaje de personas que volvería a realizar el mismo trámite en una ...	619
Gráfico n° 74: Principal razón para realizar el trámite en la sucursal y no en otro canal ..	620
Gráfico n° 75: Porcentaje de personas que haría el trámite por internet, si estuviese disponible .....	620
Gráfico n° 76: Satisfacción con el módulo Facilit@, según tipología .....	622
Gráfico n° 77: Probabilidad de recomendar los servicios de IPS – ChileAtiende a otros, según tipología.....	623
Gráfico n° 78: Antigüedad del servicio en cada país .....	663
Gráfico n° 79: Presencia en línea estados miembros de las Naciones Unidas 2003-2012. .	667
Gráfico n° 80: Servicios en línea por sectores.....	668

## ANEXO IV: ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1: Modelo de satisfacción para medir la calidad de servicio de GFK Adimark	193
Figura n° 2: Estrategia general del diseño metodológico para objetivo 2, enfoque cuantitativo .....	266
Figura n° 3: Estrategia general del diseño metodológico para objetivo 2, enfoque mixto.	267
Figura n° 4: Modelo de satisfacción de usuarios de servicios orientados a clientes .....	282
Figura n° 5: Estructura AIO y esquema de segmentación psicográfica .....	310
Figura n° 6: Modelo psicográfico general .....	311
Figura n° 7: Diagrama del modelo de operación de ChileAtiende.....	339
Figura n° 8: Diagrama de procesos críticos del modelo de operación de ChileAtiende ....	340
Figura n° 9: Diagrama del modelo de atención general de ChileAtiende .....	341
Figura n° 10: Estructura de ChileAtiende, hasta el año 2014.....	344
Figura n° 11: Estructura de ChileAtiende, desde el año 2014.....	345
Figura n° 12: Modelo operacional de Service Canada .....	641
Figura n° 13: Modelo operacional Gob.uk .....	650
Figura n° 14: Marco estratégico e-Gov Singapur .....	657
Figura n° 15: Ahorros en base al modelo <i>one stop shop</i> en el Reino Unido y Australia ...	665

**ANEXO V: INSTRUMENTO DE MEDICIÓN PARA LA CARACTERIZACIÓN DE USUARIOS**

**ETAPAS DEL TRABAJO**

ROL	CÓDIGO	NOMBRE	FECHA (DD / MM / AA)
Encuestador			/ /
Revisor			/ /
Supervisor			/ /
Codificador			/ /
Digitador			/ /

**CONTROL DE CALIDAD**

RESULTADO REVISIÓN	CONTENIDOS A RESCATAR / CORREGIR	¿SUPERVISADA ?	RESULTADO SUPERVISIÓN		
1) Ok		1) Sí →	1) Ok	2) Mal aplicada	3) Fraude
2) Rescatar →		2) No			

**INFORMACIÓN RESPONDIENTE**

<b>NOMBRE</b>															
<b>EDAD</b>	<b>NO APLICAR A MENORES DE 15 AÑOS</b>														
<b>TELÉFONO</b>															
<b>REGIÓN</b>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	I R	II R	III R	IV R	V R	VI R	VII R	VIII R	IX R	X R	XI R	XII R	RM	XIV R	XV R
<b>HORARIO</b>	1. 8:30 a 10:30				2. 10:30 a 12:30				3. 12:30 a 14:30				4. 14:30 a 16:00		

**SUCURSAL**

1	Arica	16	Casablanca	31	Santa Bárbara	46	P. Natales
2	Putre	17	Quilpué	32	Temuco	47	Alameda
3	Iquique	18	Rancagua	33	Angol	48	Santo Domingo
4	Pozo Almonte	19	San Fernando	34	Carahue	49	Las Condes
5	Antofagasta	20	Pichilemu	35	Lautaro	50	Independencia
6	Calama	21	Codegua	36	Valdivia	51	Ñuñoa



- |  |                                 |
|--|---------------------------------|
| 1. Recomendación familiar, amical, etcétera. | 4. Folletos, carteles, afiches. |
| 2. Recomendación de un funcionario del IPS.  | 5. Página web ChileAtiende      |
| 3. TV.                                       | Otro, ¿cuál? _____              |

**P5. ¿Cuántas veces ha venido a una sucursal ChileAtiende para realizar trámites o consultas en el último año, incluyendo su visita de hoy?**

N° de veces	
-------------	--

**P6. ¿Por qué razones eligió venir a esta sucursal de ChileAtiende para hacer el trámite? (RESPUESTAS MÚLTIPLES)**

1. Me queda más cerca.
2. Tienen mejor atención.
3. Porque es más rápido o expedito.
4. Porque es más fácil de llegar.
5. Porque siempre vengo y la conozco de antes.
6. Porque puedo hacer más de un trámite a la vez.
7. Porque aproveché un viaje para hacer varias cosas.
8. Porque me ahorro dinero.
9. Otra, ¿cuál? \_\_\_\_\_
10. NS/NR

---

**EVALUACIÓN GENERAL Y LEALTAD**

---

**P7. Usando una escala de 1 a 7, donde 1 es «muy insatisfecho» y 7 «muy satisfecho», ¿qué tan satisfecho está usted con el servicio que recibió en esta sucursal?**

Muy insatisfecho	1	2	3	4	5	6	7	Muy satisfecho
------------------	---	---	---	---	---	---	---	----------------

**P8. De 1 a 7, donde 1 es «Con toda seguridad haría comentarios negativos» y 7 es «Con toda seguridad haría comentarios positivos», ¿qué tipo de comentarios haría a otras personas que le pidieran su opinión sobre su experiencia en esta sucursal de ChileAtiende?**

Recomendación negativa	1	2	3	4	5	6	7	Recomendación positiva
------------------------	---	---	---	---	---	---	---	------------------------

**P9. Y de 1 a 7, donde 1 es «Con toda seguridad no volvería a venir» y 7 es «Con toda seguridad si volvería a venir», ¿usted volvería a venir a esta sucursal si tuviera que realizar un trámite similar?**

Con toda seguridad no volvería	1	2	3	4	5	6	7	Con toda seguridad sí volvería
--------------------------------	---	---	---	---	---	---	---	--------------------------------

**P10. ¿Se sintió respetado durante la atención que recibió en la sucursal ChileAtiende?**

1. Sí
2. No

**P11. ¿Se sintió discriminado de alguna manera en la atención que recibió por parte del personal de esta sucursal?**

1. Sí

2. No... PASAR A P13

**P12. ¿Por qué motivo se sintió discriminado? (ESPONTANEA, MÚLTIPLE... SI EL ENCUESTADO PRESENTA DIFICULTADES PARA RESPONDER, MOSTRAR TARJETA)**

1. Por su nivel socioeconómico.
2. Por ser adulto mayor.
3. Por ser joven.
4. Por ser mujer.
5. Por ser hombre.
6. Por tener una discapacidad.
7. Por pertenecer a un pueblo indígena.
8. Por su orientación sexual.
9. Por ser extranjero.
10. Por su apariencia personal.
11. Por alguna condición de salud.
12. Por otro motivo, ¿cuál? \_\_\_\_\_

**P13. ¿Durante la atención, usted se vio enfrentado a alguna situación en la que sintió que sus derechos fueron pasados a llevar de alguna forma en la atención que recibió?**

1. Sí

2. No ... PASAR AP15

**P14. ¿En qué consistió esa situación?**

---

---

---

---

---

**ACCESO**

**P15. ¿Tuvo usted alguna dificultad para venir a realizar el/los trámite/s a esta sucursal?**

1. Sí

2. No ... PASAR A P17

**P16. ¿Qué dificultades tuvo? (ESPONTÁNEA, MÚLTIPLE, SONDEAR)**

1. Horario de atención no le acomoda.
2. Días de atención no le acomodan.
3. Poca movilización, pocas micros.
4. No tiene con quién dejar a los hijos, nietos o menores a su cargo.
5. No tiene con quién dejar a otras personas adultas a su cargo.

6. Necesita que la acompañe otra persona para que la ayude y no tiene a quién.
7. No le dan permiso en el trabajo.
8. Alto costo de la movilización.
9. No tiene suplente para las labores domésticas (labores del hogar).
10. Otro, ¿cuál? \_\_\_\_\_

**P17. ¿Para hacer este trámite, usted se trasladó desde otra localidad o comuna para llegar a la sucursal?**

1. Sí
2. No... PASAR A P19

**P18. ¿Desde qué localidad o comuna se trasladó?**

-

---



---



---

**P19. ¿Cuánto tiempo demoró en llegar a esta sucursal ChileAtiende?**

HORAS: \_\_\_\_\_ MINUTOS: \_\_\_\_\_

**P20. ¿Qué medios de transporte utilizó para llegar? (ESPONTÁNEA, MÚLTIPLE)**

- |                        |                                  |
|------------------------|----------------------------------|
| 1. Caminó              | 6. Caballo, otro tracción animal |
| 2. Micro, liebre o bus | 7. Bote o embarcación            |
| 3. Auto                | 8. Metro                         |
| 4. Colectivo o taxi    | 9. Otro, ¿cuál? _____            |
| 5. Bicicleta           |                                  |

**P21. ¿Usted viene acompañado a la sucursal?**

1. Sí
- 2.No... PASAR A P25

**P22. ¿Con quién viene acompañado?**

**P23. ¿Y de qué edad/es es/son?**

	P22. Relación con el acompañante	P23. Edad del acompañante
1.		
2.		
3.		
4.		

**P24. ¿Por qué motivo vino acompañado?**







**P48. ¿Cuál es su nacionalidad?**

1. Chilena

2. Extranjera, ¿cuál? \_\_\_\_\_

**P49. ¿En qué comuna vive usted?** \_\_\_\_\_

(ANOTAR)

**P50. ¿Usted es el jefe de su hogar o principal sostenedor?**

1. Sí

2. No

**P51. ¿Cuál es su actividad principal? (ESPONTÁNEA. CLASIFICAR)**

**P52. SOLO SI EL ENCUESTADO NO ES EL JEFE DE HOGAR. P50 = 2. ¿Y cuál es la actividad principal del jefe de hogar?**

	<b>P51 ENCUESTAD O</b>	<b>P52 JH</b>
No trabaja	1	1
Trabajos menores ocasionales e informales	2	2
Oficio menor, obrero no calificado, jornalero, servicio doméstico con contrato.	3	3
Obrero calificado, capataz, microempresario (quiosco, taxi, comercio menor, ambulante)	4	4
Empleado administrativo medio y bajo, vendedor, secretaria, jefe de sección. Técnico especializado. Profesional independiente de carreras técnicas (contador, analista de sistemas, diseñador, músico). Profesor. Tropa o suboficial de las Fuerzas Armadas.	5	5
Ejecutivo medio (gerente, subgerente), gerente general de empresa media o pequeña. Profesional independiente de carreras tradicionales (abogado, médico, arquitecto, ingeniero, agrónomo). Oficial de las Fuerzas Armadas, Carabineros o Investigaciones. Jefe de división de servicio público.	6	6
Alto ejecutivo o director de empresa grande. Empresarios propietarios de empresas medianas y grandes. Profesionales independientes de gran prestigio. Rangos superiores de las Fuerzas Armadas, Carabineros o Investigaciones.	7	7
No sabe	8	8
No responde	9	9

**P53. ¿En qué sector o rama se encuentra su actividad principal? (Si el encuestado no está trabajando actualmente o es pensionado, preguntar por su última actividad) (MOSTRAR TARJETA)**

1	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura
2	Pesca
3	Explotación de minas y canteras
4	Industrias manufactureras
5	Suministro de electricidad, gas y agua

6	Construcción
7	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos
8	Hoteles y restaurantes
9	Transporte, almacenamiento y comunicaciones
10	Intermediación financiera
11	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler
12	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
13	Enseñanza
14	Servicios sociales y de salud
15	Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales
16	Hogares privados con servicio doméstico
17	Otros

**P54. ¿Qué tipo de dependencia laboral posee en su actividad principal? (Si el encuestado no está trabajando actualmente o es pensionado, preguntar por su último tipo de trabajo)**

1. Trabajador asalariado
2. Trabajador de servicio doméstico
3. Trabajador por cuenta propia
4. Empleador, empresario o patrón
5. Familiar no remunerado

**P55. ¿Qué tipo de contrato posee en su actividad principal? (Si el encuestado no está trabajando actualmente o es pensionado, preguntar por su último tipo de contrato).**

1. Plazo indefinido
2. Plazo fijo
3. Honorarios por previsión de servicio
4. Otro

**P56. SOLO SI NO TRABAJA. P51 = 1: ¿Y cuál es su actividad principal? (RESPUESTA ÚNICA)**

1. Pensionado
2. Estudiante
3. Cesante
4. Dueña de casa
5. Otro

**P57. Y SI TRABAJA, PREGUNTAR: ¿Y además de trabajar usted es...? LEER ALTERNATIVAS**

- |               |                  |
|---------------|------------------|
| 1. Pensionado | 3. Dueña de casa |
| 2. Estudiante | 4. Otro          |



**P62. SOLO SI EL ENCUESTADO NO ES EL JEFE DE HOGAR. P50 = 2. ¿Y cuál es el nivel de estudios del jefe de su hogar? (ESPONTÁNEA. CLASIFICAR)**

	P60 ENCUESTAD O	P62 JH
Básica completa o menos	1	1
Media incompleta	2	2
Media completa	3	3
Media técnica incompleta	4	4
Media técnica completa	5	5
Superior técnica incompleta	6	6
Superior técnica completa	7	7
Universitaria incompleta	8	8
Universitaria completa	9	9
Postgrado	10	10
No responde	99	99

**P63. ¿Cuál fue su último año de enseñanza completado? \_\_\_\_\_**  
(ESPONTÁNEA)

**P64. ¿Cuál es su estado civil?**

1. Soltero(a)
2. Casado(a)
3. Viudo(a)
4. Divorciado(a)
5. Anulado(a)

**P65. ¿Tiene usted hijos?**

1. Sí, ¿cuántos? \_\_\_\_
2. No... PASAR A P67

**P66. ¿De qué edades?**

HIJO 1	EDAD:	HIJO 6	EDAD:
HIJO 2	EDAD:	HIJO 7	EDAD:
HIJO 3	EDAD:	HIJO 8	EDAD:
HIJO 4	EDAD:	HIJO 9	EDAD:
HIJO 5	EDAD:	HIJO 10	EDAD:

**P67. ¿Tiene usted nietos?**

1. Sí, ¿cuántos? \_\_\_\_\_
2. No

**P68. ¿Con cuántas personas más vive en su hogar? (si vive solo pasar a P73) (NO INCLUIR AL ENCUESTADO)**

**P69. ¿Qué parentesco tienen con usted?**

**P70. ¿Qué edad tiene... mencionar los señalados en P69?**

P68	P69 Relación o parentesco	P70 Edad
1		
2		
3		
4		
5		
6		
7		
8		
9		
10		
98	VIVE SOLO	

**P71. SOLO SI ES QUE HAY MENORES DE EDAD EN EL HOGAR ¿Quién está habitualmente a cargo del cuidado de los menores?**

1. EL MISMO ENCUESTADO ¿QUIÉN? \_\_\_\_\_ 2. OTRO,

**P72. SOLO SI ES QUE HAY ADULTOS MAYORES EN EL HOGAR ¿Quién está habitualmente a cargo del cuidado de los mayores?**

1. EL MISMO ENCUESTADO ¿QUIÉN? \_\_\_\_\_ 2. OTRO,

**P73. ¿Usted necesita ayuda para realizar alguna actividad de la vida diaria? (MOSTRAR TARJETA):**

1. Sí 2. No

**P74. Según su percepción, ¿su vivienda se encuentra en...? (LEER ALTERNATIVAS)**

1. Zona urbana de su comuna 2. Zona rural de su comuna

**PROBABLEMENTE QUIEN SUPERVISA ESTA ENCUESTA**

Nº	.....
2	No tiene teléfono

**LLAME PARA VERIFICAR ESTA  
ENCUESTA O HACERLE  
ALGUNA PREGUNTA  
PENDIENTE, ¿ME PODRÍA DAR  
EL SU NÚMERO DE TELÉFONO?**

99	No responde
----	-------------

**MUCHAS GRACIAS POR SU COOPERACIÓN Y TIEMPO**

**ANEXO VI: CUESTIONARIO DE PREGUNTAS ABIERTAS CON MODALIDAD DELPHI**

**FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE CHILEATIENDE**

Hola. Mi nombre es Jorge Farah y estoy realizando una investigación en el marco de mi tesis doctoral, la cual pretende diagnosticar el estado actual del proceso de provisión de trámites y servicios del Estado desde la experiencia de ChileAtiende.

A continuación encontrará usted una serie de ámbitos sobre los cuales se les solicita responder desde su conocimiento u opinión, llenando la columna «juicio del experto», la cual no tiene límite de espacio, por lo que puede responder todo lo extenso que quiera.

Vale consignar que no hay respuestas correctas o incorrectas. Luego de responder y devolver por correo electrónico este instrumento, le será enviado nuevamente con las respuestas de los demás participantes, por si desea complementar lo expuesto originalmente, ejercicio que se repetirá hasta lograr un diagnóstico estable y consistente.

De antemano le agradezco su participación en este trabajo. Y si desea mayor información, puede llamarme al teléfono 229653747 o escribirme al mismo correo desde cual emito este cuestionario.

**PREGUNTAS Y DIMENSIONES**

- I. Dimensión política: se refiere a la existencia de una política y planes de implementación, actualizados y basados en información robusta.

		<b>Juicio del experto</b>
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión política</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión política</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la	

	propia iniciativa?	
--	--------------------	--

- II. Dimensión «oferta de servicios»: se refiere a la composición de la oferta de servicios y alineamiento con la demanda de sus usuarios.

		Juicio del experto
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «oferta de servicios»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «oferta de servicios»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

- III. Dimensión «espacios de atención»: se refiere a los tipos de espacios de atención, integralidad e integración.

		Juicio del experto
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «espacios de atención»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «espacios de atención»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

IV. Dimensión «relación con la ciudadanía»: se refiere a los mecanismos de comunicación con los ciudadanos

		<b>Juicio del experto</b>
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «relación con la ciudadanía»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «relación con la ciudadanía»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

V. Dimensión «procesos básicos»: se refiere a los Sistemas que soportan el funcionamiento del proceso de atención y los parámetros de calidad y productividad.

		<b>Juicio del experto</b>
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «procesos básicos»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «procesos básicos»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

VI. Dimensión «institucionalidad»: se refiere a la regulación y organización para cumplir con los objetivos de la iniciativa.

		<b>Juicio del experto</b>
A su juicio, ¿qué	... para los	

aspectos de la <b>dimensión «institucionalidad»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza...</b>	ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «institucionalidad»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

VII. Dimensión «tecnología»: se refiere al uso de la tecnología disponible para la operación.

		<b>Juicio del experto</b>
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «tecnología»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «tecnología»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad...</b>	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

VIII. Dimensión «recursos»: se refiere a los recursos humanos y financieros disponibles y a su alineamiento con las necesidades de operación y evolución del sistema.

		<b>Juicio del experto</b>
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «recursos»</b> de ChileAtiende han representado una <b>fortaleza</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	
A su juicio, ¿qué aspectos de la <b>dimensión «recursos»</b> de ChileAtiende han representado una <b>debilidad</b> ...	... para los ciudadanos?	
	... para el Estado?	
	... para la propia iniciativa?	

De nuevo, muchas gracias por su tiempo y disposición.

## ANEXO VII: CUESTIONARIO CUANTITATIVO INTEGRACIÓN DIGITAL

### EVALUACIÓN SITIO WEB DE CHILEATIENDE

COMUNA:

REGIÓN:

<b>Nombre encuestador:</b>			
<b>Fecha (DD/MM/AA):</b>		<b>Sucursal ChileAtiende:</b>	
<b>Hora de inicio:</b>		<b>Hora de término:</b>	

**LEER:** Buenos días/tardes. Mi nombre es \_\_\_\_\_. Estamos realizando una investigación en el marco de una tesis doctoral para conocer las características de los usuarios de ChileAtiende. Los resultados permitirán entenderlos mejor y así diseñar un modelo para mejorar su atención. ¿Podría responderme algunas preguntas? Si Usted desea mayor información, puede llamar a **Jorge Farah Ojeda** al 229653747.

#### Acerca de su opinión sobre el sitio web

Uso de sitio web					
<b>P1 ¿Usted utiliza Internet frecuentemente? (marcar solo UNA alternativa)</b>					
1) Sí	2) No ( <b>IR A P3</b> )	3) Nunca en mi vida he accedido a Internet ( <b>IR a P4.3</b> )	9) NS/NR		
<b>P2 (MOSTRAR TARJETA 2) ¿Cómo accede a Internet? (marcar TODAS las alternativas)</b>					
1) En un computador en su propia casa	2) En su celular o tableta	3) En un cibercafé	4) En casa de un amigo o vecino	5) En su trabajo	
<b>P3 En general, cuando usted accede a Internet ¿lo hace solo/a o pide ayuda? (marcar solo UNA alternativa)</b>					
1) Accede solo ( <b>IR a P4.1</b> )			2) Pide ayuda ( <b>IR a P3.1</b> )		
<b>P3.1 Cuando pide ayuda para acceder a internet ¿a quién recurre la mayoría de las veces? (marcar sólo UNA alternativa)</b>					
1) A sus hijos	2) A sus padres	3) A sus hermanos	3) A algún amigo o vecino	4) A un compañero de trabajo o estudios	5) A otro familiar

<b>P4.1 (MOSTRAR TARJETA 4.1 PÁGINA DE INICIO SITIOS WEB)</b>		<b>Sí</b>	<b>No</b>		
<b>¿Conoce el sitio web de...?</b>					
a) ChileAtiende		1	2		
b) IPS		1	2		
<b>P4.2 ¿Utiliza o ha utilizado el sitio web de...?</b>		<b>Sí</b>	<b>No</b>		
a) ChileAtiende		1	2		
b) IPS		1	2		
<b>P4.3 ¿Por qué no utiliza los sitios web de ChileAtiende o del IPS? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar solo UNA alternativa)</b>					
1) No sé utilizar estos sitios web	2) No los conozco	3) No necesito usar estos sitios web	4) Prefiero la atención personal (cara a cara)	5) No me gusta usar Internet	9) NS/NR
<b>P4.4 ¿Qué deberían hacer u ofrecer estos sitios web para que usted decida utilizarlos? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar solo UNA alternativa)</b>					
1) Hacer más clara la información del sitio web	2) Entregar mayor cantidad de información en el sitio web	3) Hacer más publicidad en otros medios (Radio, TV, etc.)	4) Realizar invitaciones o promociones por el sitio web	5) Agilizar el tiempo de respuesta a las solicitudes hechas en el sitio web	9) NS/NR
<b>P5 En los últimos tres meses, aproximadamente ¿cuántas veces ha utilizado el sitio web de...? (INDICAR NÚMERO EXACTO)</b>					
<b>P5.1 ChileAtiende:</b>			<b>P5.2 IPS:</b>		
<b>P6 ¿Cómo se informa usted antes de venir a la sucursal ChileAtiende? (marcar solo UNA alternativa)</b>					
1) A través de Internet	2) A través del teléfono (llamando al 101)	3) A través de amigos	4) A través de familiares	5) Viene directamente, no se informa.	6) Otro, especifique:

<b>P7 (MOSTRAR TARJETA 7) Pensando cuando usted necesita realizar alguna consulta, solicitud o trámite en el IPS-ChileAtiende.</b>			
<b>¿Cuál de los siguientes medios utilizaría en primer lugar? LEA, ANOTE SOLO UNA EN LA PRIMERA COLUMNA Y SIGA, ¿cuál utilizaría en segundo lugar? ¿cuál utilizaría en tercer lugar? (marque sólo UNA alternativa para cada caso)</b>			
	1° lugar	2° lugar	3° lugar
1) Sucursal IPS-ChileAtiende (presencial)			
2) Teléfono, <i>Call Center</i> (llamando al 101)			
3) Internet (sitio web)	(IR a P8)	(IR a P9)	(IR a P9)
4) Correo electrónico			
<b>P8 (PREGUNTAR SOLO SI INTERNET ESTÁ EN 1<sup>er</sup> LUGAR EN P7) ¿Por qué utilizaría Internet (sitio web) en primer lugar? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar solo UNA alternativa)</b>			

1) Porque es más rápido	2) Porque es más fácil	3) Porque puedo hacerlo desde casa	4) Porque puedo hacerlo desde cualquier lugar	5) Porque puedo revisar otros sitios web en paralelo	6) Otro, especifique:
-------------------------	------------------------	------------------------------------	---	--	-----------------------

**P9 (PREGUNTAR SOLO SI INTERNET ESTÁ EN 2° o 3<sup>er</sup> LUGAR EN P7) ¿Por qué utilizaría Internet (sitio web) en 2° o 3<sup>er</sup> lugar? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar solo UNA alternativa)**

1) Me preocupa la seguridad al realizar el trámite por Internet	2) Prefiero el trato personalizado de la sucursal (cara a cara)	3) La información es distinta en Internet a la que entregan en la sucursal o por teléfono	4) La información entregada en la sucursal o el teléfono es más clara	5) Realizar el trámite por Internet es más difícil	6) Otro, especifique:
---	---	---	---	--	-----------------------

**P10 (MOSTRAR TARJETA 10) Pensando en la consulta, solicitud o trámite en específico que REALIZÓ HOY. ¿Cuál diría usted es la principal razón de por qué vino a la sucursal y no realizó el trámite por otros canales (sitio web o Call Center, llamando al 101)? LEA, ANOTE SOLO UNA EN LA PRIMERA COLUMNA Y SIGA. ¿Cuál diría usted que es la segunda razón? (marque solo UNA alternativa para cada caso)**

	1 <sup>er</sup> lugar	2° lugar
1) Trámite no disponible a través de otros medios ( <b>Debe preguntar P13</b> )		
2) No sé utilizar otros canales (no los conoce)		
3) Estoy acostumbrado/a		
4) Me siento más seguro/a		
5) Es más rápido		
6) Es más cómodo		

**P11 Considerando su experiencia HOY, ¿volvería a realizar este mismo trámite en una sucursal o lo realizaría por otro medio?**

1) Sí, volvería a usar la sucursal (**IR a P11.1**)      2) No, usaría otro medio (**IR a P12**)

**P11.1 ¿Por qué volvería a usar la sucursal? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar solo UNA alternativa)**

1) La atención en sucursal es más rápida	2) Venir a la sucursal es más cómodo	3) Realizar el trámite en la sucursal me da seguridad	4) Prefiero la atención personal (cara a cara)	5) Otra, especifique:
--	--------------------------------------	---	--	-----------------------

**P12 (MOSTRAR TARJETA 12) Considerando que utilizaría otro medio para realizar su consulta, solicitud o trámite, ¿cuál de los siguientes medios utilizaría en primer lugar? LEA, ANOTE SOLO UNA EN LA PRIMERA COLUMNA Y SIGA, ¿cuál utilizaría en segundo lugar? (marque sólo UNA alternativa para cada caso)**

	1 <sup>er</sup> lugar	2° lugar
1) Internet (sitio web)		

2) Teléfono, <i>Call Center</i> (llamando al 101)		
3) Correo electrónico		

**P13 (PREGUNTAR SIEMPRE QUE INDIQUE «Trámite no disponible a través de otros medios» EN P10)**

Considerando que su trámite no está disponible en otros medios, si estuviera disponible a través de Internet ¿lo realizaría a través del sitio web?

1) Sí (IR a P14)	2) No (IR a P13.1)
------------------	--------------------

**P13.1 ¿Por qué no lo realizaría a través del sitio web en Internet? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar sólo UNA alternativa)**

1) No confío en que el trámite se pueda realizar correctamente	2) No sé cómo hacerlo	3) Me preocupa la seguridad de mis datos	4) Los sitios web no funcionan adecuadamente (se «caen», se «pegan», etc.)	5) Otra, especifique:
--	-----------------------	--	--	-----------------------

**Uso de Módulo Facilit@**

**P14 (INDICAR AL ENTREVISTADO EL MÓDULO FACILIT@ DE LA SUCURSAL) ¿Utiliza o ha utilizado el Módulo Facilit@ de esta sucursal?**

1) Sí (IR a P15)	2) No (IR a P14.1)
------------------	--------------------

**P14.1 ¿Por qué razón no ha utilizado el Modulo Facilit@ de esta sucursal? Indique la alternativa que MEJOR describa su respuesta (marcar solo UNA alternativa)**

1) No confío en que el trámite se pueda realizar correctamente	2) No sé cómo utilizarlo	3) Me preocupa la seguridad de mis datos	4) De todos modos debo realizar mi trámite en el mesón de atención	5) Nunca lo había visto, no lo conocía	6) Otro, especifique:
--	--------------------------	--	--	--	-----------------------

**P15 (MOSTRAR TARJETA 15) En una escala del 1 al 7, donde 1 es «Muy insatisfecho» y 7 es «Muy satisfecho», ¿cómo evalúa su satisfacción con la experiencia de uso del Módulo Facilit@?**

Muy insatisfecho							Muy satisfecho	NS/NR
1	2	3	4	5	6	7	99	

**P16 (MOSTRAR TARJETA 16) Considerando su experiencia de servicio, en una escala de 0 a 10 —donde 0 es «Altamente improbable» y 10 es «Altamente probable»— ¿qué tan probable es que usted recomiende los servicios de IPS-ChileAtiende a un familiar, amigo o colega?**

Altamente improbable						Altamente probable				NS/NR	
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	99

**Telefonía Móvil y Redes Sociales**

**P18 (MOSTRAR TARJETA 18). ¿Cuáles de los siguientes tipos de teléfonos móviles tiene usted? (marcar UNA alternativa)**

<p>1) Teléfono común (<i>Feature Phone</i>)</p> <p><i>Equipo básico de prestaciones limitadas, sin conexión a Internet. Para llamadas y mensajes de texto principalmente</i></p> 	<p>2) Teléfono multimedia (<i>Multimedia Phone</i>)</p> <p><i>Para llamadas y mensajería, con capacidad para usar correo electrónico y navegar por Internet, con aplicaciones precargadas. No tiene sistema operativo ni sitio de descargas de app.</i></p> 	<p>3) Teléfono inteligente (<i>Smartphone</i>)</p> <p><i>Muy similar a un computador. Permite llamadas, correo electrónico, mensajería y aplicaciones. Posee sistema operativo y acceso a descargas de aplicaciones de terceros.</i></p> 	<p>4) No tiene celular</p>
--	---	--	----------------------------

<p><b>(MOSTRAR TARJETA 19)</b> A continuación se le presentan las redes sociales más utilizadas en Chile. Al respecto dígame...</p>	<p><b>P19 ¿Cuáles de estas redes sociales ha utilizado? (marque TODAS las que correspondan)</b></p>	<p><b>P20 ¿Con cuál de estas redes sociales se ha comunicado con ChileAtiende? (marque TODAS las que correspondan)</b></p>	<p><b>P21 ¿Con cuál de estas redes sociales se ha comunicado con el IPS? (marque TODAS las que correspondan)</b></p>
1) Facebook			
2) Twitter			
3) WhatsApp			
4) Youtube			
5) Otra, especifique			
6) No utilizo redes sociales			

<p><b>P22 (MOSTRAR TARJETA 22) Hoy en la sucursal, mientras esperaba para su trámite, ¿buscó información en alguno de estos medios? (marcar TODOS los que correspondan)</b></p>					
1) Facebook	2) Twitter	3) Sitios web ChileAtiende-IPS	4) Busqué en Google	5) No busqué información	6) Otro, especifique

### Actitud hacia la tecnología

<p><b>P23 (MOSTRAR TARJETA 8) Para cada una de las siguientes opiniones dadas por usuarios del IPS-ChileAtiende, respecto de su relación con la tecnología existente, por favor, indique si está totalmente de acuerdo, un poco de acuerdo, ni de acuerdo ni en desacuerdo, un poco en desacuerdo o en desacuerdo (marque solo UNA alternativa para cada ítem).</b></p>				
1) En desacuerdo	2) Un poco en desacuerdo	3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4) Un poco de acuerdo	5) De acuerdo

a. «Nunca transfiero dinero por Internet porque me da mucha desconfianza»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
b. «Por los general, prefiero comunicarme a través de Whatsapp que hablar por teléfono»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
c. «La tecnología me hace la vida más fácil»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
d. «Ojalá todos los servicios públicos tuvieran sus trámites disponibles por Internet»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
e. «No me interesa nada que tenga que ver con Internet, prefiero relacionarme cara a cara con quien necesite comunicarme»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
f. «Utilizaría mucho más los servicios que ofrece Internet, pero tengo temor a las estafas, como por ejemplo el robo de claves bancarias»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
g. «Nunca he sido hábil con el uso de la tecnología»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
h. «Considero que Internet es útil, pero es difícil para mí entender cómo funciona»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
i. «Me encantaría poder acceder a Internet, pero no tengo los recursos»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
j. «Soy el primero en acceder a nuevas tecnologías»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
k. «Algunos servicios públicos tienen módulos electrónicos para hacer varios trámites, pero no los uso porque no sé cómo hacerlo»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
l. «La tecnología no es confiable»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
m. «Cuando necesito hacer un trámite en un servicio público, prefiero ir a una sucursal para asegurarme de hacerlo correctamente»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
n. «Prefiero mil veces que una persona y no una máquina me entregue un comprobante por un servicio o trámite realizado»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
o. «Es mucho más cómodo que a uno le paguen su sueldo/pensión/subsidio o Bono en una cuenta vista, como la Cuenta RUT, para luego retirarlo por un cajero automático»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
p. «Cuando se trata de usar aparatos tecnológicos, pido ayuda»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
q. «Prefiero guardar mi dinero en la casa, que tenerlo en una cuenta en el banco y sacarlo por un cajero automático»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99

r. «El problema de hacer trámites en servicios públicos por Internet es que las páginas web son muy complicadas»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99
s. «Me han dicho que hacer trámites por Internet es más rápido, pero nunca seré capaz de entender cómo funcionan»	1	2	3	4	5	NS 98	NR 99

<b>Caracterización del entrevistado</b>			
Nombre			
Celular de contacto			
<b>P25 (NO LEER) Sexo del entrevistado (marque solo UNA alternativa)</b>			
1) Hombre		2) Mujer	
<b>P26 Edad del entrevistado (indique número exacto):</b>		<b>años (al día de la encuesta)</b>	
<b>P27 ¿En qué comuna vive usted?:</b>			
<b>P28 ¿En qué comuna trabaja o realiza usted sus actividades diarias?:</b>			
<b>P29 ¿Cuál es el nivel educacional del jefe de su hogar? (esta es la persona que aporta con el mayor ingreso al hogar) (marque solo UNA alternativa)</b>			
1) Básica incompleta o inferior		2) Básica completa	
3) Media incompleta (incluyendo Media técnica)		4) Media completa o Técnica incompleta	
5) Universitaria incompleta o Técnica completa		6) Universitaria completa	
7) Posgrado (magíster, doctorado o equivalente)			
<b>P30 ¿Cuál es la ocupación principal de la persona que aporta el principal ingreso del hogar, el jefe de hogar? Marque la respuesta más adecuada (Marque solo UNA alternativa)</b>			
1) Pensionado, jubilado. Sin ocupación (cesante)		---Debe Preguntar P31---	
2) Trabajos menores ocasionales e informales (lavado, aseo, servicio doméstico ocasional, «pololos», cuidador de autos, limosna).			
3) Oficio menor, obrero no calificado, jornalero, servicio doméstico con contrato.			
4) Obrero calificado, capataz, <i>junior</i> , microempresario (quiosco, taxi, comercio menor, ambulante).			
5) Empleado administrativo medio y bajo, vendedor, secretaria, jefe de sección. Técnico especializado. Profesional independiente de carreras técnicas (contador, analista de sistemas, diseñador, músico). Profesor primario o secundario.			
6) Ejecutivo medio (gerente, subgerente), gerente general de empresa media o pequeña. Profesional independiente de carreras tradicionales (abogado, médico, arquitecto, ingeniero, agrónomo).			
7) Alto ejecutivo (gerente general) de empresa grande. Directores de grandes empresas. Empresarios propietarios de empresas medianas y grandes. Profesionales independientes de gran prestigio.			
<b>P31 (PREGUNTAR SÓLO A QUIENES INDIQUEN «Pensionado, jubilado. Sin ocupación (cesante)» EN P30)</b>			
<b>A continuación, indique cuáles de los siguientes bienes se encuentran presentes en su hogar, indique TODOS los que correspondan. (Marque TODAS las alternativas que correspondan)</b>			

1) Autom3vil	2) Computador	3) Horno microondas	4) C3mara de video filmadora	5) Califont u otro sistema de ducha caliente	6) Servicio de TV Cable
--------------	---------------	------------------------	---------------------------------	--	----------------------------

## **ANEXO VIII: PAUTA DE OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE EN SUCURSALES**

**Nombre sucursal:**

**Fecha:**

**Horario de observación:**

### **I. Características contextuales de las sucursales**

- Ubicación
- Conectividad
- Accesos
- Contexto en general: instituciones públicas, comercio

### **II. Características generales propias de las sucursales**

- Tipo de sucursal
- Dimensiones
- Infraestructura: presencia/ausencia de Módulo Facilita, de *hotline*, de OIRS
- Distribución de las secciones
- Cantidad y distribución del personal (ejecutivos y personal de seguridad)
- Señalética
- Plano general: descripción de los espacios

### **III. El funcionamiento y caracterización general de las sucursales**

- Cantidad de público
- Distribución del público: presencia/ausencia de atochamientos, ubicación del público y personal en el espacio
- Flujos y movimientos generales (público frente a horario, recorridos)

### **IV. Caracterización general de los usuarios**

- Caracterización sociodemográfica general de los usuarios presentes: edad, género, GSE
- Las TIC en los usuarios
- Comportamiento general de los usuarios: elementos que miran, elementos que ignoran, consultas más frecuentes

### **V. Experiencia en la sucursal: el proceso de atención. Seguimientos etnográficos**

- Caracterización perfil de usuario: edad, género, GSE

#### **a. El inicio de la atención**

- Hora de llegada
- Actitud de llegada del usuario
- Punto inicial de contacto
- Consulta realizada
- Si utiliza el módulo de atención:
  - o Consulta realizada
  - o Tiempo de uso
  - o Recorrido virtual en el módulo
  - o Solicitud de asesoría a personal

**b. La atención**

- Tiempos de espera
- Actitud y comportamiento en la espera
- Descripción de todos los puntos de contacto
- Consultas realizadas en cada punto
- Comportamiento y vínculo con ejecutivos de cada punto
- Interacción con otro tipo de personal
- Interacción con otros usuarios

**c. Retirada**

- Solución de las consultas realizadas
- Actitud del usuario al salir de la sucursal
- Interacciones con personal y otros usuarios tras el proceso de atención
- Hora de retirada

## **ANEXO IX: ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA A FUNCIONARIOS IPS CHILEATIENDE**

### **LEER:**

Buenos días/tardes. Mi nombre es \_\_\_\_\_. Estamos realizando una investigación en el marco de una tesis doctoral para conocer a los usuarios de ChileAtiende. Los resultados permitirán conocerlos mejor y así diseñar un modelo para favorecer su atención.

En lo específico, en esta entrevista buscamos explorar, recoger y analizar oportunidades de mejora de interacción, uso, acceso y comunicación en la experiencia digital de los trámites de ChileAtiende.

Si usted desea mayor información, puede llamar a **Jorge Farah Ojeda** al 229653747.

#### **i. Características del entrevistado:**

- **Presentación del entrevistado**
- Cargo
- Profesión
- Rol – funciones
- Tiempo en la institución y su cargo

#### **ii. Características internas de la División Canales de Atención al Cliente**

- **Historia y cambios de la División de Canales de Atención al Cliente**  
¿Cuándo se forma esta división? ¿Por qué?  
¿Cuáles han sido los principales cambios en la visión de esta División de Canales de Atención?
- **Funcionamiento de la división**  
¿Cómo funciona internamente esta División de Canales de Atención?
- **Vinculación entre los canales**  
¿Cómo se vinculan los tres canales de atención?  
¿Cómo evalúa la vinculación con los otros canales? ¿Qué atributos positivos destacaría? ¿Qué atributos negativos?
- **Vinculación con otras instituciones**  
¿Cómo se vinculan con las instituciones con acuerdos para generar la documentación y los trámites en la plataforma de ChileAtiende? Indagar en los protocolos existentes

- ¿Cómo evalúa la vinculación con otras instituciones?
- ¿Qué aspectos mejoraría en esta vinculación intersectorial?

### **iii. Características externas de los canales de atención al cliente**

#### **- Visibilidad de ChileAtiende**

- ¿Cuán visibles o conocidos son ChileAtiende y sus canales de atención al cliente?

#### **- Medios de difusión**

- ¿A través de qué medios se difunden los tres canales de atención de ChileAtiende?
- ¿Qué diferencias hay en la difusión de los tres canales de atención?
- ¿Cómo evalúa esta difusión?
- ¿Qué atributos positivos le encuentra a la difusión de los canales de atención al cliente?
- ¿Qué aspectos negativos o debilidades encuentra a la difusión de los canales de atención al cliente?
- ¿Qué oportunidades o posibilidades de mejora encuentra a la difusión de los canales de atención al cliente?

#### **- Redes sociales**

- ¿Qué ofrece ChileAtiende al usuario a través de las redes sociales? ¿Cómo lo hace?
- ¿Cómo evalúa la inserción de ChileAtiende en las redes sociales?

### **iv. Diagnóstico y oportunidades de los canales de atención al cliente**

#### **- Características generales**

- ¿Cómo describiría el canal presencial?
- ¿Cómo describiría el canal remoto?
- ¿Cómo describiría el canal digital?

#### **- Evaluación de cada canal**

- ¿Cómo evalúa el funcionamiento de cada canal de atención al cliente?
- ¿Qué atributos positivos destacaría de cada canal de atención?
- ¿Qué atributos negativos destacaría de cada canal de atención?

#### **- Oportunidades de mejora de los aspectos formales de los tres canales de atención**

- ¿Qué elementos mejoraría en la forma o contenido de cada canal?

### **v. Uso de los canales de atención**

- **Servicios utilizados**  
 ¿Cuáles son los servicios más utilizados en ChileAtiende? ¿Por qué?  
 ¿Hay alguna agrupación o tipología de los servicios ofrecidos en los canales de atención? Describir
  
- **Fortalezas y debilidades de cara al usuario (profundizar si no ha salido en el punto anterior)**  
 ¿Qué fortalezas destaca de cada canal de atención de cara a los usuarios?  
 ¿Qué fortalezas o atributos positivos destacaría de los servicios ofrecidos en los canales de atención?  
 ¿Qué problemas o debilidades les encuentra a los tres canales de atención al cliente?  
 ¿Cuáles son los principales problemas o las debilidades asociadas a los diferentes tipos de servicios o procesos?
  
- **Oportunidades**  
 ¿Qué mejoraría en los procesos o servicios ofertados en los canales de atención?

#### vi. **Características de los usuarios y su relación con el canal**

- **Canal presencial**  
 ¿Qué tipo de usuarios prefiere el canal presencial? (características demográficas, y de acceso a las TIC)  
 ¿Por qué cree usted que los usuarios prefieren el canal presencial?  
 ¿Para qué tipo de servicios o procesos los usuarios prefieren este canal presencial frente al digital o remoto?  
 ¿Qué esperan los usuarios del canal presencial de ChileAtiende?  
 ¿Cuáles de estas expectativas cree usted que actualmente se están cumpliendo? ¿Por qué?  
 ¿Cuáles de estas expectativas hoy día no se cumplen? ¿Por qué?  
 ¿Qué cree usted que se debe cambiar o mejorar para satisfacer las expectativas de los usuarios con el canal presencial?
  
- **Canal digital**  
 ¿Qué tipo de usuarios prefiere el canal digital? (características demográficas, y de acceso a las TIC)  
 ¿Por qué cree usted que los usuarios prefieren el canal digital?  
 ¿Para qué tipo de servicios o procesos los usuarios prefieren este canal digital frente al remoto o presencial?  
 ¿Qué esperan los usuarios del canal digital de ChileAtiende?

¿Cuáles de estas expectativas cree usted que actualmente se están cumpliendo? ¿Por qué?

¿Cuáles de estas expectativas hoy día no se cumplen? ¿Por qué?

¿Qué cree usted que se debe cambiar o mejorar para satisfacer las expectativas de los usuarios con el canal digital?

- **Canal remoto**

¿Qué tipo de usuarios prefiere el canal remoto? (características demográficas, y de acceso a las TIC)

¿Por qué cree usted que los usuarios prefieren el canal remoto?

¿Para qué tipo de servicios o procesos los usuarios prefieren este canal remoto frente al digital o presencial?

¿Qué esperan los usuarios del canal remoto de ChileAtiende?

¿Cuáles de estas expectativas cree usted que actualmente se están cumpliendo? ¿Por qué?

¿Cuáles de estas expectativas hoy día no se cumplen? ¿Por qué?

¿Qué cree usted que se debe cambiar o mejorar para satisfacer las expectativas de los usuarios con el canal remoto?

## **ANEXO X: ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD A USUARIOS DE CHILEATIENDE EN CUALQUERA DE SUS 4 CANALES**

### **LEER:**

Buenos días/tardes. Mi nombre es \_\_\_\_\_. Estamos realizando una investigación en el marco de una tesis doctoral para conocer a los usuarios de ChileAtiende. Los resultados permitirán entenderlos mejor y así diseñar un modelo para mejorar su atención.

En lo específico, en esta entrevista buscamos explorar, recoger y analizar oportunidades de mejora de interacción, uso, acceso y comunicación en la experiencia digital de los trámites de ChileAtiende.

Si usted desea mayor información, puede llamar a **Jorge Farah Ojeda** al 229653747.

### **1. Características generales**

- Edad
- Género
- Comuna de residencia
- Nivel de estudios
- Estado civil
- Hogar y composición familiar

### **2. Estilo de vida**

- ¿A qué se dedica?
- Descríbame un día de semana típico suyo (cotidianeidad, horario de trabajo, de tiempo libre, momentos en familia, vida social, movilización)
- Descríbame un día tipo suyo del fin de semana tipo (cotidianeidad, trabajo, actividades de tiempo libre, momentos familiares, vida social)
- ¿Qué es lo que más le gusta hacer, lo que más disfruta? ¿Y lo que menos?

### **3. Relación con la TIC y redes sociales**

#### **3.1 Celular**

- Tipo de celular que posee
- ¿Para qué utiliza su celular? Actividades y transacciones realizadas con el celular
- ¿Por qué utiliza el celular para estas actividades o transacciones?
- ¿Cada cuánto tiempo toma el celular? ¿Cuánto lo usa al día?
- ¿Qué espera del celular en su vida cotidiana? ¿Qué le aporta? ¿Qué trámites o gestiones estaría dispuesto a realizar? ¿Por qué?

### **3.2 Pc y/o tableta**

- PC: tenencia y tipo de PC/tableta que posee
- ¿Para qué utiliza su PC/ tableta: actividades y transacciones realizadas con este
- ¿Por qué utiliza su PC/tableta para estas actividades o transacciones?
- ¿Cada cuánto tiempo toma el PC/tableta? ¿Cuánto lo usa al día?
- ¿Qué espera del PC/tableta en su vida cotidiana? ¿en qué problemas le aporta? ¿qué trámites o gestiones estaría dispuesto a realizar? ¿por qué?

### **3.3. Otras tecnologías**

- Tenencia y uso de otras tecnología
- Razones de uso y tenencia de otras tecnologías
- Expectativas de uso

### **3.4 Internet**

- ¿Cada cuánto tiempo navega en Internet? ¿cuánto tiempo navegará al día en Internet?
- ¿Para que utiliza Internet? (tipos de web visitadas, tipos de transacciones realizadas)
- ¿Por qué utiliza Internet?
- ¿Utiliza Internet para informarse o realizar trámites? (trámites bancarios, del Estado)
- ¿Qué sitios visita? ¿Con qué frecuencia?
- ¿Cómo evalúa estos sitios? ¿Por qué?
- ¿Qué sitio web le parece el mejor para cumplir sus objetivos? ¿por qué? ¿Qué sitio web evalúa como el peor? ¿por qué?

### **- 3.5 Redes sociales**

- ¿Participa en las redes sociales? ¿Cuáles? ¿Por qué?
- ¿Para qué utiliza las redes sociales?
- ¿Qué espera de las redes sociales?
- ¿Se relaciona con instituciones públicas por medio de las redes sociales? ¿Para qué? ¿Por qué?
- ¿Qué espera al tener dentro de sus redes sociales las instituciones públicas asociadas?
- 

### **4. Visibilidad y conocimiento de ChileAtiende**

- ¿Qué emociones, imágenes, sensaciones etcétera le vienen a la mente cuando yo le digo «IPS-ChileAtiende»
- ¿Cómo conoció ChileAtiende?
- ¿Cómo caracterizaría a ChileAtiende?
- ¿En qué se diferencia de otras instituciones?

### **5. Relación con ChileAtiende**

- ¿Qué tipo de gestiones o trámites ha realizado en ChileAtiende el último tiempo? ¿Por medio de qué canal de atención?
- ¿Por qué utilizó ese canal de atención y no los otros dos?
- ¿Cómo evalúa el modelo de atención ChileAtiende en cada uno de sus tres canales de atención?
  - Solución de la consulta
  - Tiempos de espera
  - Calidad de atención
  - Ejecutivos
  - Contenido de la información
  
- ¿Cómo evalúa ChileAtiende-IPS en general?

**6. Expectativas y oportunidades**

- ¿Qué espera del IPS-ChileAtiende?
- ¿Qué espera de cada uno de los canales de atención de ChileAtiende?  
Profundizar en el canal digital
- ¿Qué tendría que pasar para que usted utilizara más el canal digital de ChileAtiende?

## **ANEXO XI: PAUTA GRUPO DE DISCUSIÓN**

### **LEER:**

Buenos días/tardes. Mi nombre es \_\_\_\_\_. Estamos realizando una investigación en el marco de una tesis doctoral para conocer a los usuarios de ChileAtiende. Los resultados permitirán entenderlos mejor y así diseñar un modelo para mejorar su atención.

En lo específico, en este grupo de discusión buscamos explorar, recoger y analizar oportunidades de mejora de interacción, uso, acceso y comunicación en la experiencia digital de los trámites ChileAtiende.

Si usted desea mayor información, puede llamar a **Jorge Farah Ojeda** al 229653747.

#### **1. Presentación de los asistentes (5 min)**

- Nombre
- Edad
- Actividad principal

#### **2. Uso y valoración de Internet y las redes sociales (10 min)**

- ¿Qué importancia tienen Internet y las redes sociales en sus vidas? ¿Para qué las utilizan?
- ¿Qué sensaciones y predisposición tienen hacia Internet y las redes sociales?
- ¿Qué los motiva a usar más Internet y las redes sociales?
- ¿Qué facilidades entregan Internet y las redes sociales?
- ¿Qué problemas asocian al uso de Internet y las redes sociales?
- ¿Qué obstáculos encuentran para usar más la tecnología, Internet y las redes sociales?

#### **3. La web de los servicios públicos: conocimiento, uso y valoración (15 min)**

- ¿Conocen páginas de servicios públicos?
- ¿Para que las utilizan?
- ¿Cuál les ha llamado más la atención? ¿Por qué?
- ¿Qué problemas han encontrado en estas páginas?
- ¿Qué elementos positivos destacan de estas páginas?
- ¿Qué mejoraría de estas páginas para que fuesen de mayor utilidad para ustedes?

#### **4. La web de ChileAtiende: descripción, usos y valoración (10 min)**

- Viendo la web, ¿qué sensaciones, imágenes e ideas se les vienen a la mente?
- ¿Qué conocían de la web del IPS y ChileAtiende?
- ¿Para qué utilizaron la web?

**5. La web de ChileAtiende: usos y valoración (15 min)**

- ¿Cómo describen la web de ChileAtiende?
- ¿Qué elementos les llaman la atención de la web?
- ¿Qué atributos positivos destaca de la web?
- ¿Qué atributos negativos destaca de la web?

**6. Evaluación de usabilidad (15 min)**

- ¿Es clara la información? ¿por qué? ¿qué le falta o sobra para una mayor claridad?
- ¿Entienden los procesos y acciones que se encuentra realizando la página?
- ¿Cuán cercana y familiar perciben la web? (Profundizar en el lenguaje) ¿por qué es cercana?
- ¿Se siente orientado dentro de la página? ¿sabe qué caminos tomar y cómo salir?
- ¿Sabría hacer la misma gestión realizada nuevamente? ¿sabría rellenar los formularios?
- Relevancia de la información. ¿Hay información que esté sobrando?
- Encuentra ayuda en la web para su gestión? ¿cuán útil es para lograr sus objetivos?

**7. Expectativas en torno a la Web ChileAtiende (20 min)**

- ¿Qué expectativas tienen de la web?
- ¿Qué elementos mejorarían para cumplir sus expectativas?
- ¿Qué podría ofrecer ChileAtiende en su web para que ustedes ocupasen en mayor medida este canal de atención?

## BIBLIOGRAFÍA

- ABT ASSOCIATES (2009). Guía para la segmentación del Mercado. Grupo de trabajo Enfoques para el Desarrollo del Mercado.
- ADORNO, T. & Horkheimer, M. (1998). *La Dialéctica de la ilustración*. Madrid: AKAL.
- AGUILAR, L. (1993, 2000). *La implementación de las políticas. Estudio introductorio*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, pp. 9-45. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa. 2009.
- AHUMADA, J. (2006). Modernización del Estado de Chile. *Papers*, Magíster en Gerencia Pública. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- ALBRECHT, K. & BRADFORD, L. (1990). La excelencia en el servicio. Serie empresarial. Bogotá: Fondo Editorial Legis.
- ALKIRE, S. y FOSTER, J. (2011). Understandings and misunderstandings of multidimensional poverty measurement. Documento de trabajo n° 43, *Oxford Poverty and Human Development Initiative*. Disponible en <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/ophiwp/OPHIWP043.pdf> (consultado el 16/12/2015).
- ALLAIRE, Y. & FIRSIROTU, M. (1992). Teorías sobre la Cultura organizacional. En Abravanel y otros. *Cultura organizacional*. Bogotá: Fondo Editorial Legis.
- ALTABA, E. (2010). La Nueva Gestión Pública y Gestión por Competencia. Memoria para Optar al grado de Doctor. Tarragona: Universitat Rovira I Virgili. Departamento de Gestión de Empresas.
- ÁLVAREZ, E. (2004). La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades y esfera pública. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de Ciencias y Humanidades-Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F.: Plaza y Valdés.
- ÁLVAREZ, D. (2014). La Prestación del Servicio Público en Tiempos de Crisis. Secretaria Interventor del Excmo. Ayuntamiento de Alcaucín (Málaga). En *Revista digital CEMCI*, n° 22, pp. 1-52.
- ANDERSON, J. (1984). *Public Policymaking*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.
- ANDERSON, R. (1973). Consumer dissatisfaction: the effect of disconfirmed expectancy on perceived product performance. *Journal of Marketing Research*, vol. 10, pp. 38-44.
- ANDUIZA, E. & BOSCH, A. (2004). *Comportamiento Político y Electoral*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ANINAT, E. (1995). Discurso en «Seminario sobre Modernización de la Gestión Pública». *Revista Chilena de Administración Pública*, n° 5.
- ARAYA, E. (2002). La construcción del Estado Regulador y la relación Estado-Sociedad Civil. *Estado, Gobierno y Administración Pública*, n° 1. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

- ARAYA, R. & PORRÚA, M. (2004). América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico. Santiago de Chile: Organización de los Estados Americanos AICD. FLACSO.
- ARENAS, A. & BERNER, H. (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago de Chile: División de Control de Gestión.
- ARENILLA, M. (2005). Materiales para un debate sobre la participación. En VILLORIA, M. *et al. La participación ciudadana en las grandes ciudades*, pp. 69-103. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos y Dickinson.
- ARENDDT, H. (1972). *La crisis de la república*. Madrid: Taurus.
- ARREDONDO, F. & SILVA, D. (2011). Programa De Mejoramiento De La Gestión (PMG) Generación De Una Herramienta Para la Problemática del Modelo de Programación Y Control de los Sistemas del PMG en el Ministerio Secretaría General de Gobierno durante al año 2010. Seminario de Titulo. En *Administración Pública, Departamento de Gestión y Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- ARRELLANO, X. (2005). El Enfoque Actual de la Atención Ciudadana. Documento de Trabajo de Atención Ciudadana. México D.F.: Dirección General de Atención Ciudadana. Dirección General Adjunta de Políticas y Programas.
- ARRIAGADA, I. (2006). Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. Series Políticas Sociales, n° 119. Santiago de Chile: CEPAL.
- ARRIAGADA, G. (1995). Principios de la Política de Modernización del Estado. *Revista Chilena de Administración Pública*, n° 5.
- ASOCIACIÓN DE INSTITUTOS DE ESTUDIOS DE MERCADO Y OPINIÓN A.G. AIMAG (1989). *Código de Ética Profesional*. Santiago de Chile.
- AUSTIN, J. (1985). The Province of Jurisprudence Determined (1832). En Bobbio, N. *Estudios de Historia de la Filosofía. De Hobbes a Gramsci*. Buenos Aires: Debate.
- BANCO MUNDIAL (2013). Informe sobre el Desarrollo Mundial «Riesgo y Oportunidad. La Administración del Riesgo como Instrumento de Desarrollo».
- BACALINI, G., FERRARIS, S. & MARANO, G. (2004). Centros Educativos para la producción total. En Dabas, E. y Najmanovich, D. (comp.). *Redes. El lenguaje de los vínculos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- BARDAC, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis (1977)*. Washington: CQ Press.
- BAUMAN, Z. (2011). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.
- BAYÓN, M., BRYAN, R. & SARAVÍ, G. (1998). Ciudadanía social y sector informal en América Latina. En *Perfiles Latinoamericanos*, n° 13, pp. 73-111. México D.F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- BAÑO, R. (1998). Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales. En *Nociones de una ciudadanía que Crece*, pp. 15-37. Santiago de Chile: FLACSO.
- BARROS, B. & RODRIGUES, S. (2001). Compreendendo a dimensão cultural. En *Fusões, aquisições & parcerias*. San Pablo.

- BASTIEN, J. (2009). Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy. *International Review of Administrative Science*, n° 4, vol. 75, pp. 665-685.
- BAUMANN, Z. (2004). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- BAUMANN, Z. (2011). *Daños Colaterales: desigualdades sociales de una era global*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- BECK, U. (1999). *What Is Globalization?* Cambridge: Polity Press.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2015). «Estrategias institucionales y modalidades de atención en servicios para la inclusión social de poblaciones vulnerables». Memoria del Diálogo Regional de Política de la Red de Protección Social y Salud-Lima 2015. División de Protección Social y Salud.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (noviembre 2014). Programa de mejora de la gestión pública y de los servicios al ciudadano (CH-L1085) Metodología de diagnóstico para medir capacidades de gestión institucional. Santiago de Chile.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2014). La queja como energía positiva. La experiencia del concurso «El peor trámite de mi vida en Bolivia». División de Capacidad Institucional del Estado.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington D.C.: Planeta.
- BENASSINI, M. (2001). *Introducción a la investigación de mercados: un enfoque para América Latina*. México D.F.: Pearson Educación.
- BERNSTEIN, E. (1982). Sobre el concepto de Estado. En Heinmann, H., *Textos sobre el revisionismo*. México D.F.: Nueva Sociedad.
- BERGER, P. & LUCKMANN, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- BIDART CAMPOS, G. (1987). *Lecciones elementales de política*. Buenos Aires: EDIAR.
- BOBBIO, N. (1997). *Estado, Gobierno y Sociedad: Por una Teoría General de la Política*. México, D.F.: Brevarios, Fondo de Cultura Económica.
- BOBBIO, N. (1985). *Estudios de Historia de la Filosofía. De Hobbes a Gramsci*. Buenos Aires: Debate.
- BORJA, R. (2003). *Enciclopedia de Política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- BODIN, J. (1997). Los seis libros de la república (1576). En: Tena, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- BONIFACIO, J. (2006). La Función Pública en el Buen Gobierno. Ponencia presentada en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: «Globalización, Buen Gobierno y Función Pública». Guatemala.
- BRAINARD, L. & MCNUTT, J. (2010). Virtual Government- Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative? En *Administration & Society*, pp. 836-858.
- BRODERSOHN, V. (1999). Focalización de programas de superación de la pobreza. En *Derecho a tener derecho: infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*, Instituto Interamericano del niño (IIN) y UNICEF.

- BRUNNER, J. J. (1994). *Bienvenidos a la modernidad*. Santiago de Chile: Planeta.
- BURBANO, L. & RAMÍREZ, G. (2009). *Políticas públicas y gobierno en democracia*. Cali: Planificación y Gobierno.
- CARLSON, I. & PAYNE, M. (2003). *Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Diálogo Regional de Política.
- CARPIZO, J. & MADRAZO, J. (1991). *Derecho Constitucional*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- CARRÉ DE MALBERG, R. (2000). *Teoría General del Estado*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, UNAM.
- CARRILLO, E. y TAMAYO, M. (2008). El estudio de la opinión pública sobre la administración y las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, n° 1, vol. 17, pp. 193-215.
- CASTEL, R. (2015). *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- CASTEL, R. (2003). *Desigualdad y globalización: cinco conferencias*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- CASTELLS, M. (1998). ¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. Ponencia presentada en el seminario sobre «Sociedad y reforma del Estado», 26-28 de marzo, organizado por el ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, República Federativa Do Brasil. San Pablo.
- CASTELLS, M. (2003). Estado, Sociedad y Cultura en la Globalización de América Latina, con referencia a la especificidad Chilena. Ponencia Foro Valparaíso.
- CASTELLS, M. (2003). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Barcelona: Editorial Siglo XXI.
- CASTÓN BOYER, P., MARTÍNEZ MARTÍN, R., RAMOS LORENTE, M. del M. (2011). Los nuevos retos laborales ante la implantación de la Ley de Dependencia: análisis socioprofesional en el contexto de Andalucía. *Revista de estudios regionales*, n° 92, pp. 15-42.
- CASTRO, C., SANTOS, M. & SILVA, M. (2004). Modelo de atención al ciudadano, una visión para la gestión estratégica de servicios públicos. Encuentro de Universitarios en Dirección y Administración. Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay. Montevideo.
- CEPAL (2014). Informe «Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logística y Competitividad para el Desarrollo». Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2014). Panorama social de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). Informe «El Desafío hacia el Gobierno Abierto en la hora de la Igualdad». Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2011). Políticas públicas: formulación y evaluación. En «Curso internacional Planificación estratégica y políticas públicas. La Antigua: CEPAL.
- CEPAL (2010). De la innovación social a la política pública. Historias de éxito en América Latian y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2008). *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2000). Informe «Panorama Social de América Latina 1999-2000». Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Cienfuegos, I. (2016). Políticas públicas y modernización del Estado de Chile: avances, retrocesos y propuestas para un proceso en construcción. En Cienfuegos, I. (coord.). *Tensiones y retos de la gestión pública*, pp. 109-140. Santiago de Chile: RIL Editores.
- CIRIBELI, J. P. y MIQUELITO, S. (2015). La segmentación del mercado por el criterio psicográfico: un ensayo teórico sobre los principales enfoques psicográficos y su relación con los criterios de comportamiento. *Vis. futuro* [en línea], vol.19, n.1 [citado 2017-07-09]. Disponible en: <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-87082015000100002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082015000100002&lng=es&nrm=iso)>.
- CIRIZA, A. (2006). «Democracia y ciudadanía de mujeres. Encrucijadas teóricas y políticas» Ponencia presentada en las Primeras Jornadas de Teoría y Filosofía Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA/EURAL/CLACSO, Buenos Aires. 1998. En: Ouviaña, H. «¿Minimización o metamorfosis del Estado? Las transformaciones de la última década en el aparato estatal argentino». Ponencia presentada para las Jornadas de Discusión: transformaciones sociales y reestructuración capitalista en la Argentina del siglo XX, Universidad Nacional de Quilmes.
- COHEN, D.S. (noviembre 2005). *El Corazón del Cambio. Guía de Campo*. Estados Unidos.
- COLEBATCH, H. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- COLLECT GfK (2012). Estudio Perfil del cliente del servicio TerraSur, ampliado al transporte al Sur. Santiago de Chile: Collect GfK.
- COMANDO DE CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE MICHELLE BACHELET (2013). Chile de Todos, Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Santiago de Chile.
- COMISIÓN DEFENSORA CIUDADANA (2013): Encuesta Nacional de derechos ciudadanos, Estudio de opinión. Disponible en [http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/II\\_Encuesta\\_Nacional\\_de\\_Derechos\\_2009\\_IC.pdf](http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/2015/07/II_Encuesta_Nacional_de_Derechos_2009_IC.pdf) (consultado el 10/12/2006).
- COMISIÓN DEFENSORA CIUDADANA (2009): Encuesta Nacional de derechos ciudadanos, Estudio de opinión. Disponible en <http://www.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/Estudio-ENDC-MINSEGPRES.pdf> (consultado el 10/12/2015).
- COMPANY ADDRESS (2012). Lineamientos estratégicos ChileAtiende, Santiago de Chile.
- CONPES (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. Informe «Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y Concepto Favorable a la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por la Suma de USD 20 Millones Destinados a Financiar el Proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano».
- CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO (2009). *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (22 de septiembre de 2005). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago de Chile.
- CORNEJO, M. (2012). Ponencia «Calidad de servicio y atención al usuario: experiencia del Servicio de Registro Civil e Identificación de Chile». XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0052704.pdf> (consultado el 24/11/2015).
- CORREA, E. (1998). Participación Ciudadana y Gobernabilidad. En *Nociones de una ciudadanía que Crece*, pp. 83-89. Santiago de Chile: FLACSO.
- CORREA, E. & NOÉ, M. (1998). Introducción. En *Nociones de una ciudadanía que Crece*, pp. 5-12. Santiago de Chile: FLACSO.
- COSTAS, A. (2007). «De Consumidor a Ciudadano: El papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicio público». ICE. Evaluación de Políticas Públicas, pp. 33-50. Gobierno de España. Ministerio de Economía y Competitividad.
- CUELLAR, E., DEL PINO, E. & RUIZ, J. (2009). Guía para la evaluación de la calidad de los Servicios Públicos. Ministerio de la Presidencia. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Madrid.
- CUNILL, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. En *Reforma y Democracia*, n° 46. Caracas.
- CUNILL, N. (1991). *La participación Ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CUNILL, N. (2003). Responsabilización por el Control Social. Costa Rica: FLACSO.
- DAHL, R. (1985). *Análisis político moderno*. Madrid: Ediciones Fontanella.
- DALLARI, S. (1998). *Derechos Humanos y Ciudadanía*. San Pablo: Moderna.
- DE LA MADRID, M. (1997). Soberanía nacional y mundialización. En *El papel del Derecho Internacional en América. La soberanía nacional en la era de la integración regional*. México D.F.: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- DELAMAZA, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. *POLIS*, n° 30, vol. 10, pp. 45-75. Santiago-Chile: Universidad Bolivariana.
- DE LA VEGA VISBAL, M. (2007). Ciudadanía y sociedad civil en las democracias contemporáneas. *DIKAIOSYNE*, n° 19.
- DE LA VEGA, M. (2007). Ciudadanía y Sociedad Civil en las Democracias Contemporáneas. Acción Comunicativa y Ética Política. En *Dikaiosyne. Revista de Filosofía Práctica*, n° 19, pp. 7-28. Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- DE LEÓN, P. & DE LEÓN, L. (2002). What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n° 4, vol. 12, pp. 467-492.
- DERTHICK, M. (1972). *New Towns In-Town*. Washington: The Urban Institute.
- DEWEY, J. (1910). *How we think*. En: [http://www.brocku.ca/MeadProject/Dewey/Dewey\\_1910a/Dewey\\_1910\\_toc.ht](http://www.brocku.ca/MeadProject/Dewey/Dewey_1910a/Dewey_1910_toc.ht).
- DENHARDT, R. y DENHARDT, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, n° 6, vol. 60, pp. 249-259.

- DENHARDT, R. y DENHARDT, J. (2002). *The New Public Service. Serving, not Steering*. Nueva York, Londres: Sharpe.
- DONATI, P. (ab. - jun. 2002). Ciudadanía y sociedad civil: dos paradigmas: (ciudadanía lib/lab y ciudadanía societaria). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 98, pp. 37-64.
- DOÑA, K. (2006). Síntesis del Proceso de Modernización del Estado en Chile (1994-2003). Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- DORING, E. (2002). Fred W. Riggs: La administración... En MARTÍNEZ ANZURES, L.M. (comp.) (2002). *Antología sobre la administración pública*. México DF: INAP, pp. 169-192.
- DYE, T. (2008). *Understanding public policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- DUSCHATZKY, S. (2008). *Tutelados y Asistidos Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- DRUCKER, P. (1988). Llega una nueva Organización a la Empresa. *Harvard Deusto Business Review*.
- ECHEBARRÍA, A. (2001). *Instituciones, reformas del estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*. Escuela de cooperación internacional al desarrollo Raúl Prebisch. Santander: Universidad internacional Menéndez y Pelayo.
- ECHEBARRÍA, K. (2006). Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 34.
- ELMORE, R. (1980). Organizational models of Social Program Implementation. *Public Policy*, nº 2, vol. 26, pp. 185-228.
- ELMORE, R. (1983). *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy*. Seattle: University of Washington working paper.
- ELMORE, R. (1992). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En Aguilar, L. (ed.). *Políticas Públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 185-250.
- ERAZO, X. (2008). Derechos sociales y políticas públicas. En Erazo, X., Abramovich, V. & Orbe, J. (ed.). *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, pp. 15-24.
- ESLAVA, A. (2008). *Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional*. Medellín: Eafit.
- ESPINOSA, M. (2009). *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. México: Andamios, pp. 11-86.
- ESQUIVEL GUERRERO, J.A., JIMÉNEZ BAUTISTA, F. y ESQUIVEL-SÁNCHEZ, J.A. (2009). La relación entre conflictos y poder. *Revista de Paz y Conflictos*, nº 2, pp. 6-23. Granada: Instituto de la paz y los conflictos. Universidad de Granada.
- ETZIONI, A. (1996). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones (1967). En Aguilar, Julio. *La hechura de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-282.
- EVANS, P. (2001). Development and the State. En Smelser, N. & Baltes, P. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam: Elsevier.

- FALCÃO MARTINS, H. (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 9.
- GONZÁLEZ, M Y FARAH, J. (enero/abril 2017). Asistentes sociales en el SNS. Burocracia, Estado y políticas sociales en Chile, 1952–1973. *História Unisinos*, 21(1), pp. 122-135.
- FELICIANO PÉREZ, L., MORENO GARCÍA, J. M. y MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2014). El proceso de heterogenización del panorama político municipal. Participación y nuevas formaciones políticas: un estudio de caso en la provincia de Sevilla. En García Sansano, J., González García, E., Lago Morales, I. y Rubio Sánchez, R. (coord.). *Tiempos oscuros, décadas sin nombre*, pp. 547-561.
- FERNÁNDEZ ESQUINAS, M. (2006). La sociología aplicada. *Reis Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 115, pp. 11-39. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- FERNÁNDEZ ROBÍN, C. & AQUEVEQUE TORRES, C. (2001). Segmentación de mercados: Buscando la correlación entre variables psicológicas y demográficas. *Revista Colombiana de Marketing*, 2(2), pp. 1-14. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- FERRADA BORQUEZ, J. C. (dic. 1999). EL ESTADO ADMINISTRADOR DE CHILE: DE UNITARIO CENTRALIZADO A DESCENTRALIZADO Y DESCONCENTRADO. *Rev. derecho* (Valdivia), vol. 10, nº 1, pp. 115-123, [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09501999000200011&lng=es&nrm=iso](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09501999000200011&lng=es&nrm=iso)
- FLEURY, S. (2002). *Reforma del Estado*. Washington: INDES.
- FLISFLISCH, A. (1995). La Modernización de la Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, nº 5.
- GONZÁLEZ, F., MASSAD, C. y LAVANDEROS, F. (s/f). *Estudio Nacional de la Dependencia en las Personas Mayores*. Santiago de Chile: SENAMA.
- FRANCO, A. & MEJÍA, L. (2007). Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. En *Revista Salud Pública*. Colombia: Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquía, nº 3, vol. 9, pp. 471-483.
- FONT, J. (2001). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*. Barcelona: Facultad de Ciencias Políticas y Derecho Público. Universidad Autónoma de Barcelona.
- FUNDES & CEPAL (2007). Proyecto «Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de FUNDES». Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- GANUZA, E. (2005). *Teoría Sociológica y Participación: Una Experiencia de Democracia Paritaria*. Memoria para Optar al grado de Doctor en Sociología. Facultad Ciencias Políticas. Departamento de Teoría Sociológica. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- GARABEDÍAN, M. (2007). *El Estado moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico*. Buenos Aires: UBA XXI.

- GARCÍA, D. (1994). *Estado y Sociedad: la nueva relación con partir del cambio estructural*. FLACSO. Sociales. Buenos Aires: Norma.
- GARCÍA, M. & PASTOR, G. (2011). El Nuevo Servicio Público. Estudio de algunas experiencias colaborativas en los servicios sociales de la Comunidad de Madrid. En X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). *La política en la red*. Murcia. Ponencia: Área V. Gestión Pública y Políticas Públicas. GT: 5.4. El camino hacia la Administración Compartida. El Nuevo Servicio Público.
- GARCÉS, M. & VALDÉS, A. (1999). «Estado del arte de la participación ciudadana en Chile». Santiago de Chile: Documento de trabajo para Oxfam-GB.
- GARRETÓN, M.A. (2006). Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual. En Cheresky, I. (ed). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- GFK ADIMARK (2015). *Estudio de evaluación de satisfacción de usuarios y usuarias del Instituto de Seguridad Laboral*. Santiago de Chile: Instituto de Seguridad Laboral.
- GIRÓ, J. (2006). Ciudadanía y Participación. La Rioja: Facultad de Sociología. Universidad de La Rioja, pp. 1-11.
- GOBIERNO DE CHILE (2012). *Fundamento teórico: Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana*. Santiago de Chile.
- GOBIERNO VASCO (2012). *Modelo Multicanal de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco*. Departamento de Interior, Justicia y Administración Pública.
- GOMÁRIZ, E. (2007). Sistema político y políticas públicas en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 38.
- GONZÁLEZ, E. (2009). Acerca del multiculturalismo, la educación intercultural y los derechos indígenas en las Américas. *Investigación Educativa*, n° 9. Xalapa: Instituto de Investigaciones en Educación, Universidad Veracruzana.
- GONZÁLEZ, J., AZÓCAR, A., & SCHERMAN, A. (2010). *Encuesta de caracterización de usuarios de Twitter en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- GOODIN, R. & KLINGEMANN, H.-D. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Ediciones Istmo.
- GORDÓN DE ISAACS, L. (enero-junio 2010). La Sistematización De Experiencias: Un Método De Investigación. Enfoque. *Revista Científica de Enfermería*, vol. VII, n° 2.
- GORE, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, n° 28, vol. 5, pp. 789-804.
- GÜELL, P. (2008). ¿Qué se dice cuando se dice cultura? Notas sobre el nombre de un problema. *Revista de Sociología*, n° 22, pp. 37-64. Universidad de Chile
- HALL, J. & IKENBERRY, J. (1993). *El Estado*. Madrid: Alianza Editorial.
- HALL, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, n° 3, vol. 25, pp. 275-296.
- HARDT, M. & NEGRI A. (2000). *Imperio*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- HABERMAS, J. (1999). *Más Allá del Estado Nacional*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- HABERMAS, J. (1993). *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- HABERMAS, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa* (1981). Madrid: Taurus.

- HAGGARD, S. (1997). *Democratic Institutions, Economic Policy, and Development*. En Clague, C. *Institutions and Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- HEADY, F. (2000). *Administración Pública: una perspectiva comprada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- HELLER, H. (1985). *Teoría del Estado*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- HERNÁNDEZ, E. (1999). *Diccionario de Política Internacional*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- HEREDIA, B. & SCHNEIDER, R. (1998). The political economy of administrative reform: Building state capacity in developing countries. En Heredia, B. & Schneider, R. (eds.). *Reinventing Leviathan: The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries*. Chicago: North-South Center Press.
- HILL, N. & JIM, A. (2004). *Manual de Satisfacción del Cliente y Evaluación Fidelidad*. Madrid: AENOR.
- HJERN, B. (1982). Implementation Research – the Link Gone Missing. *Journal of Public Policy*, nº 2, vol. 3, pp. 301-308.
- HOBBS, T. (2014). *Leviatán (1651)*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- HOFSTEDE, G. (1980). *Culture's Consequences*. Londres: Sage.
- HOFSTEDE, G. (1992). *Culturas Organizacionales*. Madrid: Alianza Editorial.
- HOPENHAYN, M. y GUTIÉRREZ, V. (2008). Derechos, reconocimiento y reparto frente a actores discriminados. En Erazo, X., Abramovich, V. & Orbe, J. (ed). *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*. Santiago de Chile: LOM Ediciones, pp. 15-24.
- HORKHEIMER, M. (2002). *Teoría tradicional y teoría crítica*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- HORKHEIMER, M. & HULL, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, pp.105-116.
- HORKHEIMER, M. (1982). Helping Small Firms Grow. *European Journal of Political Research*, pp. 187-198.
- HORKHEIMER, M. & PORTER, D. (1981). *Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis*, Organization Studies, pp. 211-227.
- HONIG, M. (invierno 2006). Street-Level Bureaucracy Revisited: Frontline District Central-Office Administrators as Boundary Spanners in Education Policy Implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, nº 4, vol. 28, pp. 357-383.
- HORMÁZABAL, A. (1996). Modernidad, Modernización y Reforma del Estado Chileno. *Revista Chilena de Administración Pública*, nº 12.
- HOOD, C. & JAKSON, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HONNETH, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- HORRACH, J. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos. *Revista Factórum de Filosofía*, nº 6, pp. 1-22.
- HUERTA, E. (2016). Diseño de Servicio/Service Design. En [http://www.esdi.url.edu/content/pdf/articuloweb\\_esdi-8\\_ehuerta270516.pdf](http://www.esdi.url.edu/content/pdf/articuloweb_esdi-8_ehuerta270516.pdf).

- HUSSERL, E. (1985). Fenomenología y Antropología. 1931. En *Anuario de Filosofía Jurídica y Social*, n° 3.
- Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). En [https://www.researchgate.net/publication/228160026\\_Innovacion\\_en\\_la\\_Gestion\\_Publica\\_y\\_Open\\_Government\\_Gobierno\\_Abierto\\_Una\\_Vieja\\_Nueva\\_Idea\\_Innovation\\_in\\_Public\\_Management\\_and\\_Open\\_Government\\_An\\_Old\\_New\\_Idea](https://www.researchgate.net/publication/228160026_Innovacion_en_la_Gestion_Publica_y_Open_Government_Gobierno_Abierto_Una_Vieja_Nueva_Idea_Innovation_in_Public_Management_and_Open_Government_An_Old_New_Idea) [consultado el 10-7-2017].
- IRARRÁZABAL, I. (2005). Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina. *Red para la reducción de la pobreza y la protección social*, BID. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/2196/Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20en%20Programas%20de%20Reducci%C3%B3n%20de%20la%20Pobreza%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf?sequence=1> [consultado el 18-11-2015].
- Interacting with Government, Australian's use and satisfaction with e-government services* (diciembre 2008). Department of Finance and Deregulation, Australian Government Information Management Office.
- JELLINEK, G. (1999). *Teoría general del Estado*. México D.F.: Oxford University Press.
- JIMÉNEZ BAUTISTA, F. (2004). *Las gentes del área metropolitana de Granada. Relaciones, percepciones y conflictos*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- KANT, I. (2004). *¿Qué es la Ilustración?* Madrid: Alianza Editorial.
- KANT, I. (1978). *Críticas a la razón pura*. Madrid: Alfaguara.
- KAUFMAN, E. (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios: Experiencias canadienses*. Buenos Aires: El autor.
- KAUFMAN, E. (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social - Universidad Nacional General Sarmiento.
- KELMAN, S.J. (1992). *Contracting. In The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- KELSEN, H. (2011). *Teoría Pura del Derecho* (1934). Madrid: Trotta.
- KEYNES, J. (2001). El Final del Laissez-Faire (1926). En *Ensayos de Persuasión*. Barcelona: Folio.
- KLIKSBERG, B. (2003). Hacia una Nueva Visión de la Política en América Latina: Desmontando Mitos. *Revista Venezolana de Gerencia*, n° 21, vol. 8, pp. 9-37. Maracaibo: Universidad de Zulia.
- KOTTER, J.P. (noviembre 2012). *Liderando el Cambio*. Estados Unidos.
- KRULEE, G. (1955). Company-wide incentive systems. *Journal of Business*, n° 28, pp. 37-47.
- LAHERA, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*.. Serie Políticas Sociales, n° 95. Santiago de Chile: Fondo de la Cultura Económica.
- LABRA ALARCÓN, K. (2009). Segmentación de mercado. Basada en Eventos de Vida. Seminario de título Ingeniero Comercial Mención Administración. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Facultad de Economía y Negocios.

- LAPUENTE, O. (2010). «El diseño de las políticas públicas». En II Seminario Internacional de Política Social, Transferencias condicionadas como estrategia para la reducción de la pobreza. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Konrad Adenauer Stiftung.
- LASSWELL, H. (1971). *A Pre-view of Policy Science*. Nueva York: American Elsevier.
- LASSWELL, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- LASSWELL, H. (1992). La concepción emergente de las ciencias políticas. En Aguilar, L. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- LASSWELL, H. & LERNER, D. (1951). *The Policy Sciences*. California: Stanford University Press.
- LAZEAR, E. (2003). Teacher incentives. *Swedish Economic Policy Review*, n° 10, pp.179-214.
- LECHNER, N. (1984). *Los patios interiores de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- LENIN, V.I.U. (1966). *El Estado y la revolución*. Buenos Aires: Cartago.
- Ley N° 18.575 (5 diciembre 1986). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago de Chile.
- Ley N° 19.880 (29 mayo 2003). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago de Chile.
- Ley N° 20.255 (17 marzo 2008). *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago de Chile.
- WELCH, E.W., HINNANT, C. C., Moon, M.J. (1 de julio 2005). Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 15, Issue 3, pp. 371-391.
- LIPSKY, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- LINDBLOM, C. (1965). *The Intelligence of Democracy, Decision-Making through Mutual Adjustment*. Nueva York: Free Press.
- LINDBLOM, C. (1980). *The Policy-Making Process*. Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- LINDBLOM, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: INAP.
- LINDBLOM, C. (1992). La ciencia de salir del paso. Políticas Públicas. *Antología de Textos*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- LINSTONE, H.A. y TUROFF, M. (eds.) (2002). *The Delphi Method*. Boston: Addison-Wesley Pub.
- LLANCAR, C. (2008). Sociedad Civil y Participación Ciudadana. Cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. *Revista Interações (Campo Grande) Brasil: Revista internacional de desenvolvimiento local*, n° 2, vol. 9, pp. 181-188.
- LOCKE, J. (2008). *Cartas sobre Tolerancia* (1689). Madrid: Tecnos.
- LONGO, F. (17 y 18 de marzo 2005). «Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis». Washington. Documento presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano.

- MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2000). Aproximaciones teóricas a los procesos de inserción laboral. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 26, pp. 65-92.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2000). Cualificaciones y prácticas en empresas para universitarios. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 25, pp. 95-110.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. y MORENO GARCÍA, J.M. (2012). Los sistemas de indicadores sociales como técnica de medida: aplicación en el ámbito de la gestión pública. En Madrigal Barrón, P. y Carrillo Pascual, E. (coord.). *Nuevos tiempos, nuevos retos, nuevas sociologías*, pp. 863-875.
- Mide UC. (2010). Estudio caracterización del cliente potencial del Consejo para la Transparencia. Consejo para la Transparencia. Santiago: Mide UC.
- Mide UC. (2010). Estudio caracterización del cliente privado del Consejo para la Transparencia. Santiago: Mide UC.
- MINDES (2013). Nueva Metodología de Medición de la Pobreza por Ingresos y Multidimensional. *Serie Documentos Metodológicos*, n° 28. Disponible en [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva\\_Metodologia\\_de\\_Medicion\\_de\\_Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Nueva_Metodologia_de_Medicion_de_Pobreza.pdf) (consultado el 10/11/2015).
- MINDES (2015): *Encuesta Casen 2011-2013, Evolución y distribución del ingreso de los hogares 2006 -2013*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- NAVARRO, A. (2000). *Gerencia Pública y Modernización del Estado*. California: University of California.
- NOÉ, M. (1998). Ciudadanía y Políticas Públicas. En *Nociones de una ciudadanía que Crece*, pp.38-60. Santiago de Chile: FLACSO.
- MÁIZ, R. (2000). Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política. En *Metapolítica*, n° 18, vol. 5, pp. 72-95.
- MALCOLM, G. (1986). The too few cases/too many variables problem in implementation research. *The Western Political Quarterly*, n° 2, vol. 39, pp. 328-347.
- MAQUIAVELO, N. (2010). *El Príncipe* (1532). Madrid: Alianza Editorial.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. y Prior Ruiz, J.C. (2011). La inserción socioprofesional de los inmigrantes en Andalucía. *Papers: revista de sociología*, vol. 96, n° 3, pp. 883-911.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2015). La negociación. En Monereo Pérez, J.L., González de Patto, R.M., Lozano Martín, A.M., Orozco Pardo, G. *Tratado de mediación en la resolución de conflictos*, pp. 103-117.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2004). El Buen Gobierno: una asignatura pendiente. *Dirección y progreso*, n° 197, pp. 42-45.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2004). El empleo y el bienestar social. En Herrera Gómez, M. y Trinidad Requena, A. (coord.). *Administración pública y estado de bienestar*, pp. 313-336.
- MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2002). *La inserción laboral de los universitarios: evaluación de las prácticas en empresas en la Universidad de Granada*. Granada: Universidad de Granada.
- MATTEUCCI, N. (1988). Contractualismo (1982). En Bobbio, N. *Diccionario de política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- MARCUSE, H. (1969). *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. México D.F.: Joaquín Mortiz.
- MARSHALL, T. & BOTTOMORE T. (1988). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- MARTÍN-RETORTILLO, S. (1998). De la Simplificación de la Administración Pública. *Revista de Administración Pública*, nº 147, pp. 7-38. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ministerio de la Presidencia.
- MARTÍNEZ-TUR, V., PEIRÓ, J. & RAMOS, J. (2001). *Calidad de servicio y satisfacción del cliente: una perspectiva psicosocial*. Madrid: Síntesis.
- MARX, K. & ENGELS, F. (1971). *El Manifiesto del Partido Comunista*. Buenos Aires: Nativa libros.
- MAJONE, G. (2005). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MAX-NEEF, M., ELIZALDE, A. y HOPENHAYN, M. (1986). Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro. *Development Dialogue*, número especial, CEPUR. Santiago de Chile: Fundación Dag Hammarskjöld.
- MAYNTZ, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21.
- MEDINA, M., MEDINA, E. & VIGUERAS, R. (2011). «Calidad percibida en usuarios/as de servicios sociales comunitarios». En III Congreso Anual de la REPS. Los Actores de las Políticas Sociales en Contexto de Transformación. Panel 7: Participaciones y Políticas Sociales. Universidad de Murcia, pp. 84-107.
- MENY, Y. & THOENING, J-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MÉNDEZ, J., O'DONELL, G. & PNHEIRO, J. (2002). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. México D.F.: Editorial Paidós.
- MEYENBERG, Y. (1999). Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. En *Perfiles Latinoamericanos*, nº 15, pp. 9-26.
- MINISTERIO DE HACIENDA. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL ESTADO DE CHILE (2016). Informe Final «Estudio para una Gobernanza Digital en Chile». Consultores INNOVAGOB: Barros, A., CAMPERO, T. & CABELLO, P.
- MINISTERIO DE HACIENDA. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL ESTADO DE CHILE (2012). Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico. *La experiencia del Gobierno en Datos Abiertos*. Gobierno de Chile.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (noviembre 2011). Ministerio de salud y protección social. Disponible en: [http://www.minsalud.gov.co/Documentacion-GEL/GELCaracterizacionDeUsuarios/Guia\\_Caracterizacion\\_Usuarios.pdf](http://www.minsalud.gov.co/Documentacion-GEL/GELCaracterizacionDeUsuarios/Guia_Caracterizacion_Usuarios.pdf) [[consultado el 9 de septiembre de 2014](#)].
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS PARA LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (2011). Guía para la caracterización de usuarios de las entidades

públicas. Disponible en [http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8536\\_recurso\\_1.pdf](http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8536_recurso_1.pdf).

-MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO (2010). «Guía Metodológica. Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, SIAC». Santiago de Chile.

-MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (MINSEGPRES) (1997-1998). Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente. *Revista Chilena de Administración Pública*, n° 18.

-MINOGUE, M. (2000). *Should flawed models of Public Management be exported? Issues and Practices*. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

-MONTESQUIEU, C. L. (2002). *El Espíritu de las Leyes* (1747). Madrid: Istmo.

-MORAN, F. (2004). «Building a Culture of Innovation in the Public Sector». Paper Publisher for the Changing the Way Government Works Seminar. Melbourne.

-MORENO, H., RIBERO, R. & HESHUSIUS, K. (2007). Caracterización de los usuarios de gobierno electrónico y evaluación de su impacto en el bienestar: el caso de Brasil. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, pp. 1-21. Santo Domingo: CLAD.

-MOSCOVICI, S. (1968). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Huemal.

-MULGAN, G. (2009). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.

-MULGAN, G. y ALBURY, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. Londres: Prime Minister's Strategy Unit/Cabinet Office.

-MUSON, G. (1969). Conceptual models and the Cuban Missils Crisis. *The American Science Review*, n° 3, vol. 63, pp. 689-718.

-NASER, A. y CONCHA, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

-O'DONNELL, G. (1987). Apuntes para una teoría del Estado. En Oszlak, O. *Teoría de la Burocracia estatal*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano.

-OFFE, C. (1990). *Criterios de Racionalidad y Problemas de Funcionamiento Político administrativo*. Madrid: Sistema.

-OLAVARRÍA GAMBI, M. (enero/abril 2010). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia*, vol. 17, n° 52, <http://convergencia.uaemex.mx/article/view/1172/1564#a>.

-OLIVER-MORA, M. e IÑIGUEZ-RUEDA, L. (2016). El impulso de experiencias desde abajo hacia arriba como mecanismo de participación en el diseño de servicios públicos. *Revista Administración Pública*, n°3, vol. 50, pp. 377-394.

-OLIVER, R., RUST, R. & VARKI, S. (1997). Customer delight: foundations, findings, and managerial insight. *Journal of Retailing*, n°3, vol. 73, pp. 311-336.

-ONU (2014). E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs.

-ONU (2012). E-Government Survey 2012: E-Government for the People. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs.

- ONU (2012). «Estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, 2012. Gobierno electrónico para el pueblo». Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf>.
- ONU (2012). Gobierno Electrónico para el pueblo. Estudio de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas. Nueva York: Departamento de Economía y asuntos Sociales.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2010). *Measuring innovation: A new perspective*. París: OECD.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (2009) *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies guidance for policy makers*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (1997). «Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales». La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid: MAP.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) (1996). *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración*. México D.F.: PUMAS.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2016). *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*. París: OECD Publishing.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. París: OECD Publishing.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2009). *OECD e-Government Studies: Rethinking e-Government Services, User-Centred Approaches*. París: OECD Publishing.
- ORNELAS, R. (2013). *El Suicidio ¿Una Propuesta ante el Cinismo Social y el Miedo?*. Instituto de Investigaciones Multidisciplinarias. México: Universidad Autónoma de Querétaro.
- OROPEZA, A. (2008). *Economía de la cultura y proceso político: Una propuesta de política cultural para Venezuela*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- ORRELLANA, P. (2002). «Contra la Burocracia». Apuntes de clases de la asignatura Ciencia de la Administración dictada en la carrera de Administración Pública de la Universidad de Chile.
- ORREGO, C. (2004). Los caminos hacia el E-Gobierno: estrategias y recomendaciones. En Araya, R. y Porrúa, M. (eds.). *América Latina Puntogob: Casos y tendencias en Gobierno-e*, pp. 41-54. Santiago de Chile: FLACSO Chile/AICD-OEA.
- OSBORNE, D. & GABLER, T. (1993, 2002). *La Reinención del Gobierno*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- OSBORNE S., RADNOR, Z. & NASI, G. (2012). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *American Review of Public Administration*, nº 3, vol. 43, pp. 135-158.
- OSZLAK, O. (1978). *Teoría de una burocracia estatal (Compilados)*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.

- OZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, vol. XI.
- OZLAK, O. (2016). *Gobierno Abierto. El Rumbo de los Conceptos*. México D.F.: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PALLARES, F. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos. Nueva Época*, n° 62.
- PALMA, I. (2012). «Medición Multidimensional de la pobreza como necesidad y alternativa para Chile». Ponencia. XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Disponible en [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8\\_PalmaGonzalez.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT8/GT8_PalmaGonzalez.pdf) (consultado el 10-1-2016).
- PARKER, M. (2002). *Against management*. Cambridge: Polity.
- PARRY, G., MOYSER, G. & DAY, N. (1992). *Political participation and democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PASTOR, G. (2011). «Nuevo Servicio Público y Participación». Ponencia X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). La política en la red. Murcia. Área V. Gestión Pública y Políticas Públicas. GT 5.4. El camino hacia la Administración Compartida. El Nuevo Servicio Público.
- PASTOR, G. (2013). El sistema institucional de participación ciudadana en las políticas y servicios sociales de la Comunidad de Madrid. *Revista Barataria*, n° 14.
- PAUTASSI, L. (2008). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos. En Erazo, X., Abramovich, V. & Orbe, J. (ed). *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*, pp. 89-116. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- PAYE, J. C. (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: OCDE y Ministerio de Administraciones Públicas.
- PEÑA, V. (2012). «La transparencia como política pública: lecciones y conclusiones a partir del análisis de su implementación». XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias.
- PEÑA, C. (2006). «Notas sobre la sociedad civil». Comentario a Ximena Abogabir en Seminario Participación Ciudadana en Políticas Públicas. Santiago de Chile: Expansiva.
- PEÑA, D., OLIVAR, C. & PRIMERA, N. (2008). Tecnologías de información y comunicación en mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local. *Revista Venezolana de Gerencia*, n° 43, vol. 13, pp. 398-416.
- PEREIRA, E. (2009). «Diseño y Gestión de Servicio». Tema 1- Marketing y Servicios. Escuela Nacional de Administración Pública. República de Uruguay: ENAP, pp. 1-25.
- PÉREZ, A. (2015). «Lineamientos para un Nuevo Enfoque de la Política de Drogas en Colombia». Informe final: Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. Gobierno Nacional.
- PÉREZ, E. (2011). *Desdibujamiento de las fronteras de poder*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- PERONI, A. (ed.) (2011). *Perspectivas de la Evaluación Pública en Chile*. Santiago de Chile: Núcleo de evaluación de políticas públicas.

- PETTIGREW, A. (1979). On studying organizational cultures. *Administrative Science Quarterly*, n° 4.
- PORTANTIERO, J. (1988). *La producción de un orden*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- PRIOR RUIZ, J.C. y MARTÍNEZ MARTÍN, R. (2010). Los grupos y las organizaciones. En Trinidad Requena, A. e Iglesias de Ussel, J. (coord.). *Leer la sociedad: una introducción a la sociología general*, pp. 295-318.
- PÜLZL, H. & TREIB, O. (2006). Implementing Public Policy. En FISCHER, F., GERALD, J., MILLER y MARA, S. (ed.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics and methods*. Sidney: CRC Press, pp. 89-107.
- PRETELL, E. & MARCELO, E. (2014). «Taller de capacitación en inteligencia emocional en el área de atención al cliente para mejorar la calidad del servicio brindada a los socios de la cooperativa de ahorro y crédito Nuestra Señora del Rosario en la Provincia de Cajabamba- Departamento de Cajamarca». Tesis para optar a Título Profesional de Licenciado en Administración. Universidad Privada Antenor Orrego. Facultad de Ciencias Económicas. Trujillo.
- PRESSMAN, J. & AARON W. (1973). «Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes». Berkeley: University of California Press.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2010). *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. Nueva York: Simon & Schuster.
- QUEVEDO, A. & ANDALAFT, A. (2008). «Evaluación y Propuesta de Mejoras en un Modelo de Atención de usuarios en un Servicio Público». Presentado en Escuela de Graduados de la Universidad de Concepción. Programa de Magíster en Ingeniería Industrial. Concepción: *Revista Economía y Administración*, n° 71, pp. 7-38.
- RACZYNSKI D. & FERNÁNDEZ M.I. (2005). «Racionalidad en las decisiones de políticas hacia la pobreza en América Latina. Análisis político institucional y comparativo de países». Proyecto FONDECYT. Santiago de Chile.
- RACZYNSKY, D. (2002): «Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile». Documento de trabajo. Universidad de Texas. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0005.pdf> (consultado el 20-12-2015).
- RADCLIFFE-BROWN, A. (1990). *El Concepto de Función en la Ciencia Social* (1935). Barcelona: Península.
- RAE (2008). *Diccionario de la Real Academia Española*. Vigésima Segunda Edición. En [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=expectativ](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=expectativ).
- RAMÍREZ, L. (1997). «Política y Modernización del Estado en Chile: 1990-1996». Tesis para optar al grado de Magíster en Ciencia Política del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

- RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, n° 19, pp. 5-50.
- RAMÍREZ SÁIZ, J. (1995). Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica. En *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, n° 2, vol. 1, pp. 89-111. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- REEVES, C. & BEDNAR, D. (1994). Defining quality: alternatives and implications. *Academy of Management Review*, n° 3, vol. 19, pp. 419-445.
- REIN, M. (1972). Decentralization and Citizen Participation in Social Services. En *Public Administration Review*. Special Issue: Curriculum Essays on Citizens, Politics, and Administration in Urban Neighborhoods, vol. 32, pp. 687-700.
- REIN, M. & RABINOVITZA, F. (1978). Implementation: a theoretical perspective. En *American Politics and public Policy*, pp. 307-335. Cambridge: The MIT Press.
- Revista semestral de filosofía práctica* (julio-diciembre de 2007). Mérida, Venezuela: Universidad de Los Andes.
- REVUELTA, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Revista Díkaion*, n° 16. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- REY, C. (2000). La Satisfacción del Usuario: Un concepto en alza. En *Anales de Documentación*, n° 3, pp.139-153. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- RIESCO, M. (2006). «¿Un Nuevo Estado de Bienestar Desarrollista en Formación? Chile en América Latina». Internacional Forum on the Social Science. Policy Nexus. Buenos Aires. En:  
[http://www.cep.cl/Cenda/Cen\\_Documentos/Pub\\_MR/Ensayos/Paper\\_BAires\\_Esphtml](http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Pub_MR/Ensayos/Paper_BAires_Esphtml).
- RIVERA, H. (2016). Procesos de movilidad social de los profesionales de estratos socioeconómicos medios de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. Un estudio desde la dimensión del Reconocimiento Socio- Laboral. En *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 27, pp. 117-206.
- RIVERA, H., VALENZUELA, D. & VENEGAS, S. (2013). Proceso de subjetivación política de los trabajadores manufactureros de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en el contexto del trabajo fragmentado. En *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 21, pp. 543-561.
- RODRÍGUEZ, V., PRUNEDA, G. & CUETO, B. (2014). Actitudes de la ciudadanía hacia los servicios públicos. Valoración y satisfacción en el periodo 2009-2011. En *Política y Sociedad*, n° 2, vol. 51, pp. 595-618. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- ROSALES, M. (2005). *El Buen Gobierno Local*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Bolivariana.
- ROSE, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno. *Revista Argentina de Sociología*, n°8, vol. 5, pp. 113-152.
- ROTH, A.-N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- ROUSSEAU, J.-J. (1998). *El Contrato Social* (1762). Madrid: Istmo.
- SÁEZ, V. (1998). El Enfoque de la Comunicación Participativa para el Desarrollo y su Puesta en Práctica en los Medios Comunitarios. En *Razón y Palabra*, n° 71, pp. 64-81.

- SABATIER, P. & MAZMANIAN, D. (1980). The implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, nº 8, pp. 538-560.
- SÁNCHEZ, A. (1999). *Territorios Virtuales*. México, D.F.: Taurus.
- SANCHEZ, J., TEJERO, B., YURREBASO, A. & LANERO, A. (2006). Cultura organizacional: desentrañando vericuetos. *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana* (ed. electrónica), nº 3, vol. 1.
- SÁNCHEZ DÍAZ, M. y VEGA VALDÉS, J.C. (agosto 2003). *Revista Ciencias de la Información*, vol. 34, nº 2.
- SANCHEZ MORÓN, M. (1994). Racionalización Administrativa y Organización Territorial. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 40, pp. 39-60.
- SANTARSIERO, L. (2011). Necesidades, bienestar e intervención social del estado: ejes de debate conceptual para el desarrollo de políticas sociales. *Revista Enfoques*, nº 1, vol. 23, pp. 23-44.
- SEN, A. (2011). *La idea de la Justicia*. México D.F.: Taurus.
- SERVICIO NACIONAL DE LA DISCAPACIDAD (SENADIS) (2010). «Política Nacional para la Inclusión Social de las Personas con Discapacidad 2013-2020». Ministerio de Desarrollo Social Estado de Chile.
- SERMEÑO, A. (2004). Ciudadanía y teoría democrática. En *Metapolítica*, nº 33, vol. 8, pp. 87-94. México D.F.
- SCHEIN, E. (1988). *La cultura empresarial y el liderazgo*. Barcelona: Plaza y Janés.
- SIMON & MARCH, J. (1958). *Organizations*, Nueva York: Graduate School of Industrial Administration. Pittsburgh: Carnegie Institute of Technology.
- SMITH, A. (1958). *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones (1776)*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SOJO, A. (2011). *De la evanescencia a la mira: El ciudadano como eje de políticas y de actores en América Latina*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social CEPAL.
- SOMERS, M. (1999). La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico. En García, S. y Lukes, S. *Ciudadanía: Justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, pp. 217-289.
- STIGLITZ, J. (2005). «Post Washington Consensus Consensus». Initiative for Policy Dialogue. Working Papers Series.
- STRANGE, S. (1988). *La retirada del Estado: la difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria.
- SUBARATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. & VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- SCHULER, D. (2010). Online Deliberation and Civic Intelligence. En Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.). *Open Government. Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly.
- STOCKER, G. (1997). Public-Private Partnerships and Urban Governance. En: Pierre, J. *Public-Private partnerships in Europe and the United States*. Londres: Macmillan.
- STOCKER, G. (1997). *El Buen Gobierno como Teoría: Cinco propuestas*. Glasgow: Departamento de Administración Pública de la Universidad de Glasgow.

- TAMAYO, S. (2006). Espacios de ciudadanía, espacios de conflicto. En *Sociológica*, n° 61, pp. 11-40. México: Universidad Autónoma Metropolitana–Azcapotzalco.
- TAPIA, M. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México D.F.: Alternativas y Capacidades.
- TENA, F. (1997). *Derecho Constitucional Mexicano*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- TILLY, C. (1974). *The Formation of National States in Western Europe*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- TRUMANN, D. (1951). *The governmental process: political interests and public opinion*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- TUSHMAN, M. & ROMANELLI, E. (1983). Uncertainty social location and influence in decisión making: a sociometric analysis. *Management Science*, n° 1, vol. 29, pp. 12-23.
- UBALLE, R. (1997). Estudio Introductorio. En Hood, C. y Jackson, M. *La argumentación administrativa*, p. 9. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- UNESCAP (2009). «¿Qué es Gobernanza y Buen Gobierno?». Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico.
- UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN (2013). «Estudio de Marca ChileAtiende». Concepción: Universidad de Concepción.
- VALENTI, P., ANDA, R. y BENDERSKY, M. (2004). *Estrategias de gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- VALENZUELA, R. (2014). El Nuevo Servicio Público Propuesto para un Gobierno Abierto. En Ponencia XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Nitéroi: Universidad Federal Fluminense de Brasil, pp. 1-22.
- VALDÉS, G. (2009). «Modelo de madurez y capacidad de implementación de gobierno electrónico en instituciones públicas». Documento de trabajo. Valparaíso: Universidad Técnica Federico Santa María. Disponible en <http://web.stanford.edu/~gvaldesu/articles/MScThesisSummary-eGovMM-gvaldes.pdf> (consultado el 15-1-2016).
- VALENZUELA, I. (2004). El enfoque institucional, la modernización del Estado y el desarrollo. *Revista de ciencias sociales*, n° 14. Iquique: Universidad Arturo Prat.
- VAN METER, D. & VAN HORN, C. E. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, L. *La implementación de las políticas. Estudio introductorio*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-145.
- VARGAS-HERNÁNDEZ, J. (2016). La estructura y la nueva cultura del paradigma de la nueva gestión pública. En Cienfuegos, I. (coord.). *Tensiones y retos de la gestión pública*. Santiago de Chile: RIL Editores, pp. 15-39.
- VERBA, S. & NIE, N. (1972). *Participation in America: Political democracy and social equality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- VELÁSQUEZ, F. & GONZÁLEZ, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- VICHER, D. (2009). Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿hacia una nueva reforma administrativa? *Revista Chilena de Administración Pública*, n° 13.

- VIEIRA, L. (1998). Ciudadanía y control social. En BRESSER, L. & CUNILL, N. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: CLAD y Paidós.
- VILADÁS, X. (2008). *Diseño Rentable*. 10 temas a debate. Barcelona: Index book.
- VILLORIA, M. (2007). «Ética postconvencional e instituciones de servicio público». *Investigaciones sociológicas*, nº 117, pp. 109-142.
- VON MISES, L. (1974). *Burocracia*. Guatemala: Unión Editorial.
- WEATHERLY, R. & LIPSKY, M. (1977). Street level bureaucrats and institutional innovation: implementing special education reform. *Harvard Educational Review*.
- WEBER, M. (1964-1984-2004). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- WEBER, M. (1972). *Ensayos de Sociología Contemporánea*. Barcelona: Martínez Rocca.
- WEBER, M. (1980). *El político y el científico*. México D.F.: Premia.
- WEBER, M. (2000). Educación y tipos de dominación. *Revista Colombiana de Educación*, nº 40-41.
- Webler, T., Levine, D., Rakel, H., y Renn, O. (1991). A novel approach to reducing uncertainty: The group Delphi. *Technological Forecasting and Social Change*, 39(3), 253-263. doi:10.1016/0040-1625(91)90040-M.
- WEISS, L. (2010). *The State in the economy: neoliberal o neoactivist? Comparative Institutional Analysis*. Nueva York: Oxford University Press.
- WILLIAMSON, J. (2003). *No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar*. Washington D.C.: Finanzas y Desarrollo, Fondo Monetario Internacional.
- ZICCARDI, A. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México /Miguel Ángel Porrúa.

#### **OTRAS FUENTES:**

- Australia, [www.australia.gov.au](http://www.australia.gov.au)
- Brasil, [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br)
- Canadá, [www.servicecanada.gc.ca](http://www.servicecanada.gc.ca)
- Colombia, [www.gobiernoenlinea.gov.co](http://www.gobiernoenlinea.gov.co)
- Corea, [www.korea.net](http://www.korea.net)
- Estados Unidos, [www.firstgov.gov](http://www.firstgov.gov)
- Nueva Zelanda, [www.govt.nz/en/home](http://www.govt.nz/en/home)
- Singapur, [www.gov.sg](http://www.gov.sg)
- [www.procalidad.cl](http://www.procalidad.cl)
- <http://servicios.vialidad.cl/Distancias/Distancias.asp>
- Meeker, M. y Liang, W. (2013). Internet Trends D11 Conference.
- Institute for Citizen – Centered Services (2004). *Service Delivery: A How-to Guide for Services Improvement Initiatives*. Canadá: Institute for Citizen – Centered Services.