

CUADERNO DE TRABAJO N°8, MARZO 2017

**LA ESTADÍSTICA AL SERVICIO DE LA GESTIÓN PÚBLICA:
ESTIMACIÓN DE VOLUMEN DE INGRESO DE CASOS AL
CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA**

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

Esta obra está licenciada bajo

Licencia Creative Commons Atribución – Compartir Igual 4.0 Internacional



Ediciones Consejo para la Transparencia

Santiago de Chile

Marzo 2017

Índice

1	Presentación.....	4
1.1	Modelo de gestión del Consejo para la Transparencia.....	5
1.2	Proceso de tramitación de casos	8
2	Análisis de los casos gestionados por el CPLT	12
2.1	Volumen de casos y tiempos de gestión.....	12
2.2	Respuesta frente a demanda de casos	16
3	Proyección de ingreso de casos al CPLT	21
3.1	Dificultad de realizar una proyección de ingreso de casos en el CPLT	23
3.2	Estrategias para estimar ingreso de casos.....	25
3.3	Descripción de resultados según las estrategias de estimación.....	28
3.4	Aplicación de estimación seleccionada para proyección de año 2017	32
4	Conclusiones y desafíos.....	35
	Bibliografía	37

1 Presentación

La Ley de Transparencia (Ley 20.285) señala que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que ésta establezca. Dichas instituciones deberán proveer de información al público, ya sea poniéndola a disposición en sus sitios electrónicos (Transparencia Activa) o entregándola a quien lo requiera vía Solicitud de Acceso a la Información. En caso que no se entregue respuesta conforme a lo solicitado, o que la información que se busque no esté actualizada, entre otras posibilidades¹, dicha persona tiene derecho a recurrir ante el Consejo para la Transparencia (CPLT), a quien corresponde resolver. De esta manera, un reclamo ante el CPLT constituye un mecanismo por medio del cual se puede hacer cumplir el Derecho de Acceso a la a Información.

En el siguiente documento, se presenta la manera en que el Consejo se ha hecho cargo de los reclamos que recibe, función que está dentro de las principales de la institución, como órgano garante de la Ley de Transparencia. Específicamente, se mostrará cómo, a partir de un análisis riguroso de los datos —el número de casos que ingresan y los tiempos de resolución— el CPLT ha tomado decisiones para evaluar y mejorar su gestión de reclamos. Junto a ello, se destacará cómo la generación de un mecanismo para estimar el volumen de casos esperado por la institución a futuro, constituye un insumo relevante para anticipar medidas o proyectarse a más largo plazo, especialmente en un contexto como el del Consejo, donde el número de reclamos por disconformidad en el acceso a información ha mostrado un aumento creciente de reclamos año a año.

¹ El detalle de los criterios de disconformidad se desglosan más adelante.

En este primer capítulo del texto, se presenta la modalidad utilizada por el CPLT para resolver los casos ingresados, considerando los diferentes mecanismos empleados. Junto a ello, se muestra la importancia del análisis de datos para la evaluación del desempeño de esta tarea. En el segundo capítulo, se detalla el volumen de reclamos recibidos por el CPLT y la definición de algunos cambios implementados en el tiempo para atender el aumento de requerimientos ciudadanos. En la tercera parte, se presenta un modelo estadístico que busca estimar la demanda de ingreso de casos a la institución —en un escenario que, como se verá, presenta diversas dificultades de estimación, escasa información para modelar y múltiples desafíos—, de modo de minimizar la incertidumbre del número de casos que corresponderá resolver en el futuro.

1.1 Modelo de gestión del Consejo para la Transparencia

El modelo de gestión del Consejo considera la mejora continua de sus productos y servicios en pos de la satisfacción permanente de sus clientes (CPLT, 2017). En este ámbito, se definen metas de gestión, las cuales se evalúan a partir de indicadores pertinentes. Dichos indicadores son clave como insumos para evaluar y mejorar la gestión del Consejo, así como para medir el avance de la implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública y posibilitar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía (IFAI & CPLT, 2011).

De esta manera, desde sus inicios la institución ha generado indicadores para medir el cumplimiento de objetivos, priorizar acciones y orientar la toma de decisiones e identificar nuevos desafíos. En este ámbito, se cuenta con datos que se recolectan desde el mismo Consejo (como el número de reclamos y amparos recibidos por denegación del derecho de acceso a la información), y otros que se recolectan desde fuentes o actores externos (como los estudios de satisfacción de clientes del CPLT).

Aunque existen datos que se recogen de manera puntual (por ejemplo, para medir los resultados de un proyecto específico), aquellos que atañen a las principales líneas de trabajo y procesos del Consejo se recolectan de manera permanente y/o periódica, con el fin de evaluar el desempeño en los diferentes ámbitos de acción de la institución. En este contexto, el CPLT desarrolla una serie de acciones para la obtención de información valiosa y producción de indicadores, los cuales se plasman en diferentes documentos como, por ejemplo, el Informe de Gestión Mensual, que mide a la institución en términos operacionales y de resultados, considerando los distintos procesos, y el Informe Trimestral de Metas, que evalúa el estado de avance y cumplimiento anual de iniciativas y metas (IFAI & CPLT, 2011). Con estos instrumentos, es posible evaluar el logro del plan estratégico del Consejo año a año, que se expresa en su *Balance Score Card* (BSC), instrumento que ordena los distintos ámbitos del quehacer institucional en torno a los objetivos estratégicos que define la institución.

La Figura 1, presenta el BSC del año 2016 con sus principales resultados.

Misión: Existimos para promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas.

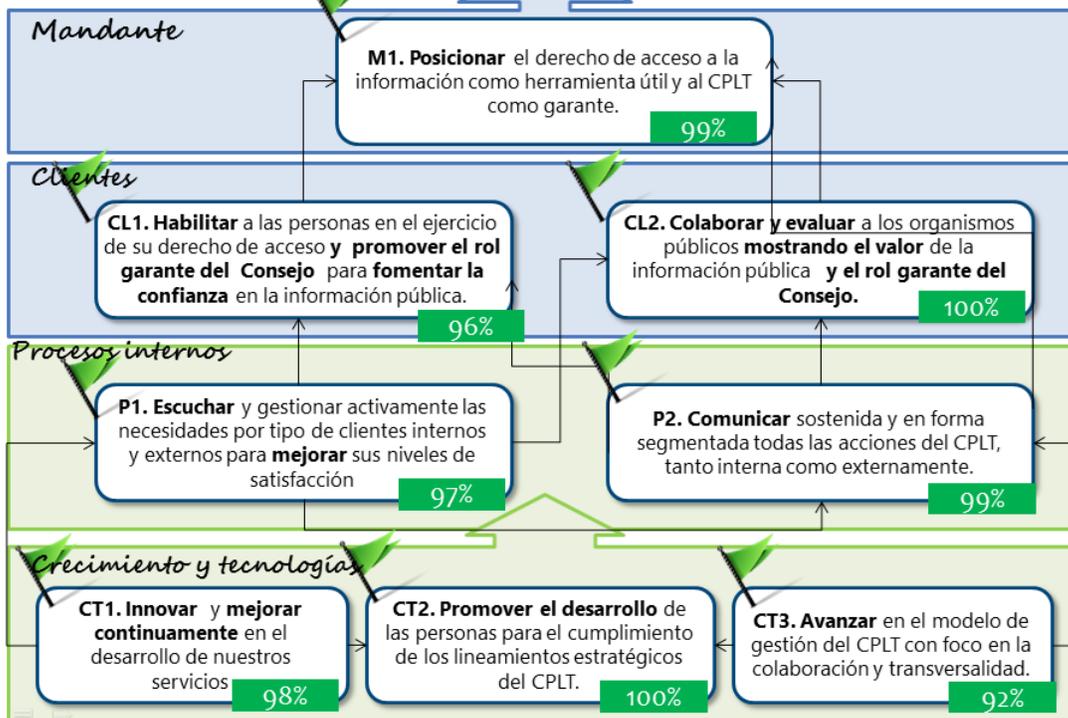


Figura 1. Balance Score Card.
Fuente: Unidad de Planificación y Calidad, CPLT

En el marco específico de la gestión de casos, se recolectan y analizan de manera constante (al menos mensualmente) datos tales como el número casos ingresados y en análisis, la cantidad de casos resueltos, el tipo de decisión, el número de casos tramitados bajo el *Solución Anticipada de Resolución de Controversias* (que se explicará

más adelante) y los resultados de esta tramitación, y los tiempos de gestión, entre otros relevantes, que permiten conocer y evaluar el desempeño del Consejo².

1.2 Proceso de tramitación de casos

Una de las principales líneas de trabajo del Consejo, definida en la Ley de Transparencia, la constituye la resolución de casos, lo cual se refleja en la importante asignación de recursos que conlleva esta tarea: de acuerdo al Balance Presupuestario del CPLT en 2016, un 16% del presupuesto fue destinado a la gestión de casos³. Dada esta importancia, la institución ha puesto especial atención en la forma en que se hace cargo de resolver los reclamos que ingresan como demanda de la ciudadanía para acceder a información pública (IFAI & CPLT, 2011).

Es importante señalar que existen dos tipos de casos que recibe el Consejo. Por una parte, están los amparos, que se refieren a la reclamación por disconformidad del ciudadano frente a una solicitud de acceso a la información en una institución pública. Por otro lado, existen los reclamos, que son acciones de disconformidad ante el eventual incumplimiento de las normas en Transparencia Activa⁴ referidos a la publicación permanente de información previamente definida por la Ley a través de las páginas web de los órganos de la Administración del Estado. Así, de acuerdo con los dos

² La información de este reporte está disponible en la sección estudios de nuestra página web o a través del link <http://200.91.44.244/reporte-estadistico-mensual/consejo/2016-11-07/172757.html>

³ Más información en el Portal de Transparencia Presupuestaria del CPLT <http://tp.consejotransparencia.cl/>

⁴ Las materias que contempla la sección de Transparencia Activa son: Estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo que les sea aplicable; planta del personal, personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y en su caso, las aclaraciones que procedan; mecanismos de participación ciudadana; actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, entre otros requerimientos establecidos en el Artículo 7° de la Ley.

mecanismos de acceso a información descritos, un ciudadano puede presentar diversos tipos de disconformidad frente a un requerimiento⁵.

Respecto del procedimiento de gestión de casos del Consejo, éste pasa por distintas etapas, como se puede observar en la Figura 2. En una primera etapa, el reclamante presenta su formulario de amparo o reclamo, siendo revisado por la Unidad de Admisibilidad y SARC (UAD). Luego, si el caso es declarado *admisible*⁶ para tramitación, cabe la posibilidad de que la información solicitada por el ciudadano pueda ser conseguida a través de un proceso alternativo que lleva menor tiempo que la normal tramitación, el cual se denomina *Solución Anticipada de Resolución de Controversias*, en adelante SARC (Rojas, 2015). Si el caso no es susceptible de ser tramitado por SARC⁷, o si de este procedimiento se obtiene como resultado el fracaso en sus gestiones⁸, el caso será traspasado a la Unidad de Análisis de Fondo del CPLT (UAF), la que analizará y

⁵ En el caso de un amparo, puedes ser por: a) respuesta negativa a la solicitud de información, b) inexistencia de respuesta a la solicitud, c) no correspondencia entre la solicitud y la información entregada. En el caso de un reclamo, la disconformidad se expresa a partir de la visita a un sitio web del Estado en el que: a) la información no está disponible en forma permanente, b) el acceso a la información no es expedito, c) la información es incompleta, d) la información está desactualizada. Cualquiera sea la situación, un ciudadano puede recurrir ante el Consejo para la Transparencia y presentar su caso para que éste lo analice y decida.

⁶ En caso que sea declarado inadmisibile, el CPLT no somete a tramitación el reclamo, notificándose al reclamante. Ello ocurre en situaciones en que éste no cumple con los requisitos establecidos por la Ley, por ejemplo, el reclamo se presenta fuera del plazo de 15 días desde que el órgano entregó una respuesta insatisfactoria o desde que venció el plazo para otorgar respuesta; o bien, el Consejo es incompetente para resolver el caso sobre la institución reclamada; asimismo, puede declarar inadmisibile un amparo por estimar que no concurre la infracción indicada por el reclamante.

⁷ El procedimiento SARC busca tomar contacto directo con los organismos públicos para que estos entreguen la información a los ciudadanos, pese a habérselas negado originalmente. Una vez que el organismo ha entregado la información solicitada, el CPLT solicita a sus clientes que se desistan de su reclamo. El procedimiento SARC es sólo para casos de menor complejidad, es decir, aquellos que tienen una potencial solución más fácil y rápida, por ejemplo, cuando la razón para interponer el amparo sea porque el órgano no respondió a la solicitud de información o se deniegue información que ya ha sido declarada pública previamente o se invocan argumentos sobre los cuales ya ha resuelto el CPLT.

⁸ Por ejemplo, que la institución no acepte someterse a SARC o no entregue la información en tiempo y forma.

propondrá una decisión al Consejo Directivo⁹. Finalmente, será este Consejo, el cual sesiona una o dos veces por semana, quien tomará la decisión final, la cual podrá ser *acoger (parcial o totalmente)*, o *rechazar* el amparo o reclamo, notificando al organismo público de la decisión que deberá cumplir en un plazo de días hábiles determinado, y que dependerá de la naturaleza y cantidad de información solicitada¹⁰.

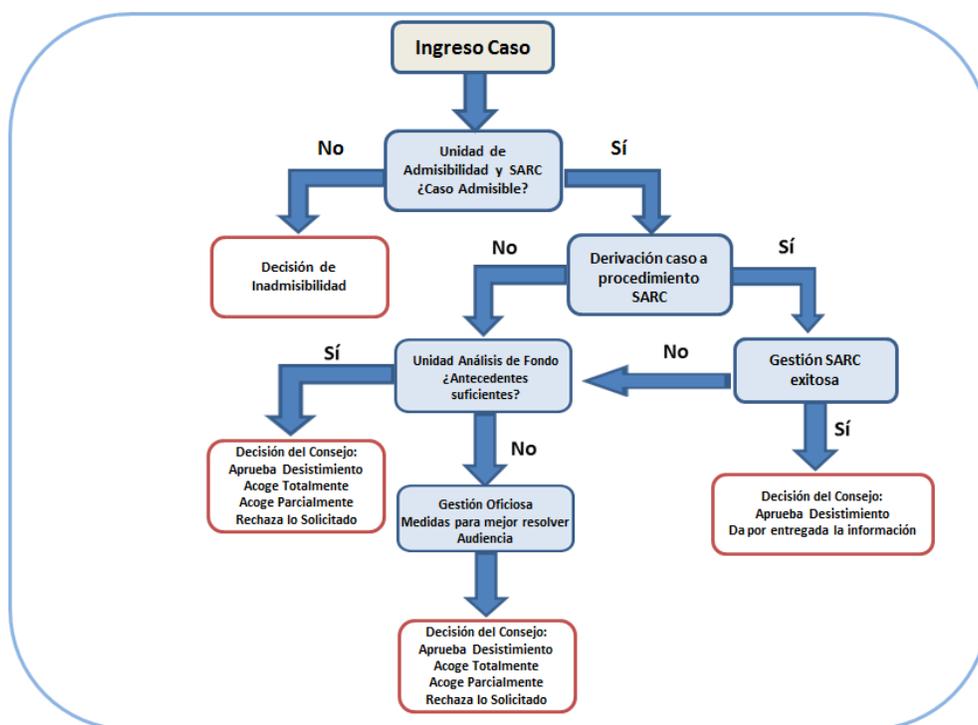


Figura 2. Flujo general de casos procesados en el Consejo para la Transparencia, según etapas de tramitación.
Fuente: Dirección de Estudios, CPLT

⁹ El Consejo Directivo está compuesto por los cuatro Consejeros del CPLT, que son propuestos por el Presidente de la República y ratificados por los dos tercios del Senado de la República.

¹⁰ Los reclamos y amparos **acogidos totalmente** por el CPLT son casos en que el ciudadano ha reclamado y se le ha dado la razón de parte del Consejo, dado que correspondería a casos en que se determina que la información es pública y debe ser entregada o publicada. Por su parte, los **acogidos parcialmente** son aquellos en que el CPLT manifiesta que parte de la información requerida no es de carácter público, por lo tanto, acoge algunos puntos de la solicitud de información y la institución reclamada deberá entregar estos al reclamante o publicarla. Finalmente, los **rechazados** son los casos en que el CPLT manifiesta de plano que la información requerida no es de carácter público, por lo tanto, el órgano reclamado no está obligado a entregarla o publicarla.

Como se puede apreciar, la tramitación de un caso tiene diferentes etapas, lo que constituye un proceso complejo y dinámico en el cual intervienen distintos actores y unidades del Consejo. Esto hace que se mantenga una cartera constante de casos en análisis y, según el volumen de demanda, dicha cartera puede crecer dejando una importante cantidad de casos pendientes de resolver esperando que otros puedan ser finalizados.

2 Análisis de los casos gestionados por el CPLT

En esta sección se presenta una revisión del volumen de casos que ha recibido y resuelto el CPLT desde sus inicios, para posteriormente mostrar cómo el análisis de esta información ha facilitado la toma de decisiones en esta materia.

2.1 Volumen de casos y tiempos de gestión

Al revisar los datos generados por la institución, se observa que existe una alta demanda ciudadana por resolver disputas con los organismos públicos en materia de acceso a la información: cada mes el CPLT recibe en promedio 322 casos, considerando los años 2015 y 2016, número que se eleva a 364 si sólo se considera el 2016.

Como se observa en el Gráfico 1, el número de casos ha ido aumentando progresivamente, recibándose cada año un número superior al anterior: en 2016 se recibieron 4.365 casos, lo cual constituye un aumento de un 30% respecto al año 2015 (3.346 casos), cifras que se alejan mucho de los 627 casos recibidos el primer año de funcionamiento del Consejo. Lo anterior hace suponer que la razón de incremento en el ingreso de casos continuará siendo ascendente, tomando en consideración que éste ha venido aumentado en promedio un 33% si se considera el periodo 2009-2016.



Gráfico 1. Evolución del ingreso de casos al Consejo para la Transparencia.
Fuente: Dirección de Estudios, CPLT

El volumen de casos que ingresan para tramitación al Consejo tiene incidencias importantes en la carga de trabajo que tendrán los profesionales encargados de la resolución de éstos. Como se describió en la sección anterior, el proceso de tramitación de reclamos y amparos tiene una serie de etapas necesarias para garantizar que la determinación que se resuelva cumpla altos estándares, por tanto, la cantidad de casos ingresada demanda también la resolución de los mismos. De acuerdo al Gráfico 2, el año 2016 se resolvieron 4.276 casos, cifra muy cercana al volumen de casos que recibió la institución.



Gráfico 2. Evolución del egreso de casos al Consejo para la Transparencia.
Fuente: Dirección de Estudios, CPLT

Esta concordancia entre ingreso y egreso está relacionada con los tiempos de resolución de casos que el Consejo ha definido: en estos últimos años, se ha autoimpuesto como meta para su gestión que el plazo máximo de tramitación para aquellos casos que pasan a la etapa de Análisis de Fondo sea de 120 días corridos. Como se aprecia, en 2016 fue posible cumplir con ese requerimiento, existiendo un promedio de 94 días, muy por

debajo de los 129 del año 2015, y sólo siendo superado por lo obtenido en 2013, cuando el tiempo promedio fue de 83.

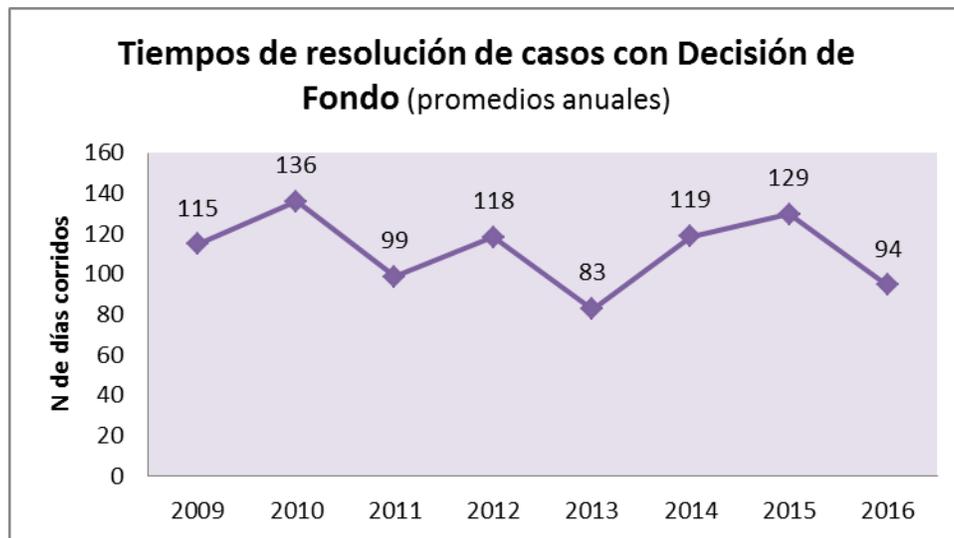


Gráfico 3. Tiempos promedio de resolución de casos que son tramitados en Análisis de Fondo.
Fuente: Dirección de Estudios, CPLT

La especial atención que se da a los tiempos de gestión de casos se explica dado que ello constituye un factor central en la garantía oportuna del Derecho de Acceso a la Información y la satisfacción de los usuarios que acuden al Consejo para establecer un reclamo frente a un eventual incumplimiento en las obligaciones de la Ley de Transparencia. Al respecto, los datos del Estudio de Satisfacción de Clientes del CPLT (CPLT, 2016b), muestran que un 64% de quienes acuden al Consejo a hacer un reclamo están satisfechos o muy satisfechos con el servicio que les entrega la institución, porcentaje que está, en primer lugar, directamente relacionado con la decisión del caso¹¹, pero también con el tiempo de resolución del mismo.

¹¹ La satisfacción alcanza un 88% en aquellos casos en que el reclamo “fue acogido totalmente” y un 39% cuando “fue rechazado”.

Como se muestra en el Gráfico 4, un 57% de los usuarios que realizan un reclamo en el CPLT se encuentran satisfechos con el tiempo de resolución, cifra que aunque no es baja, podría ser objeto de mejoras. Justamente, éste es el ítem peor evaluado: si bien los reclamantes cuyo caso fue acogido evalúan mejor, varios son más críticos con este aspecto que con otros, como la atención y claridad del lenguaje.

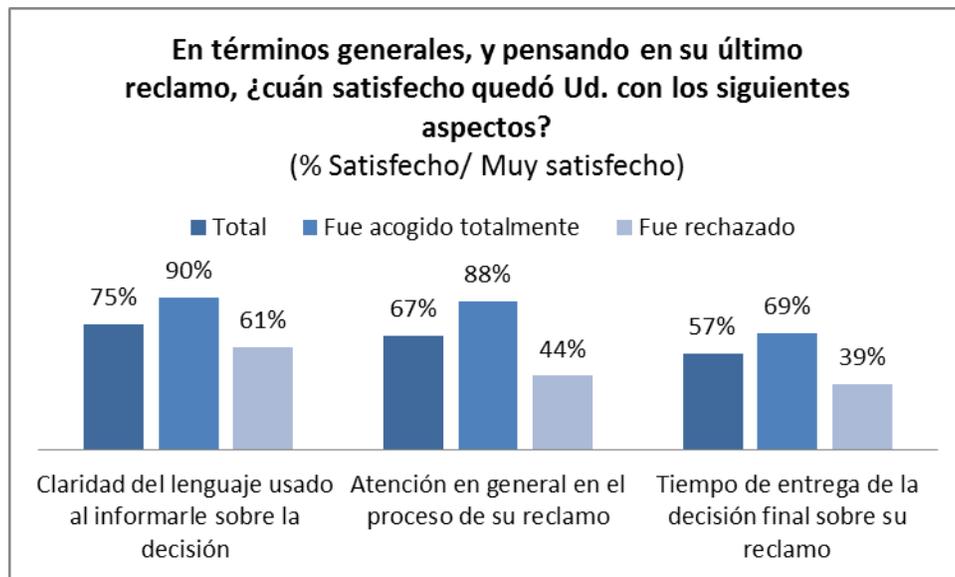


Gráfico 4. Satisfacción con el CPLT de clientes reclamantes. Total y según decisión del caso.
Fuente: Estudio de Satisfacción de Clientes del CPLT 2016

En este ámbito, se hace importante que, a pesar de que exista un crecimiento de casos, el CPLT posea la capacidad de tramitarlos de manera pertinente y oportuna. Por ello, es clave el análisis del volumen de casos que ingresan y egresan, así como la realización de acciones para una gestión eficaz y eficiente de éstos. Ello, en pos de cumplir con el rol del CPLT como institución garante de la Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información y, junto con ello, satisfacer las demandas de los ciudadanos que acuden a la institución.

2.2 Respuesta frente a demanda de casos

El crecimiento en el número de amparos y reclamos, y la importancia de mantener o aumentar la satisfacción de los usuarios del Consejo, ha implicado una serie de ajustes a la gestión interna del proceso de tramitación de casos, para resolverlos apropiadamente y hacerlo en tiempos adecuados. Así, a partir del monitoreo de los diferentes indicadores de gestión de casos y las metas que éstos permiten medir, el CPLT ha definido acciones en diversos ámbitos asociados a la gestión de los reclamos y amparos.

Una de las acciones que pudieran resultar más evidentes a realizar involucra incrementar el número de funcionarios del Consejo. En este ámbito, como se muestra en el Gráfico 5, el personal de la Dirección Jurídica —es decir, del área encargada de la tramitación de los reclamos y amparos— ha aumentado progresivamente a lo largo de los años, casi triplicándose al comparar entre al año 2009 y el 2016.

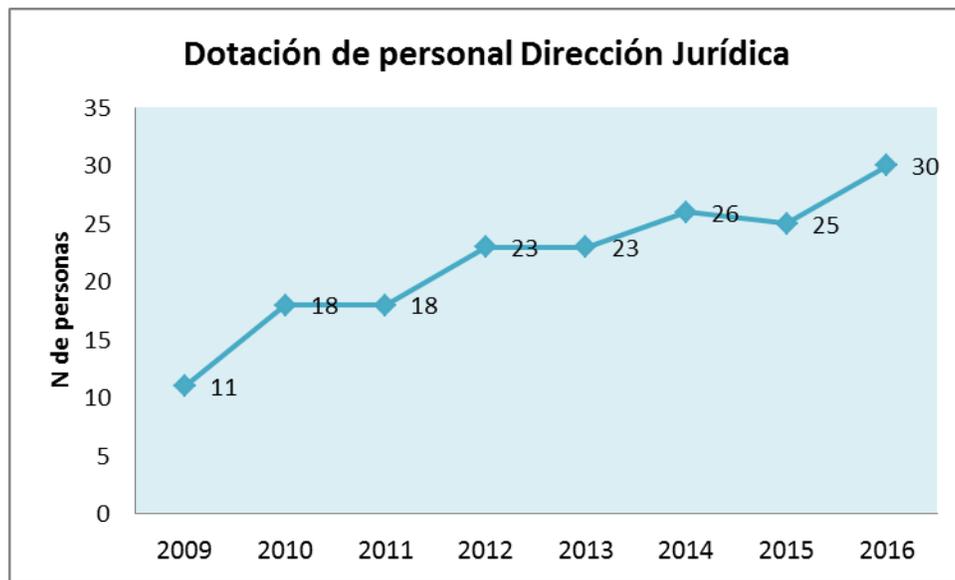


Gráfico 5. Dotación de Personal de la Dirección Jurídica del CPLT.
Fuente: Unidad de Gestión de Personas, CPLT

A pesar de lo anterior, el aumento de funcionarios no sería practicable de manera infinita en el tiempo, dado que el CPLT, como cualquier institución pública, tiene un presupuesto limitado. Por lo tanto, se ha hecho necesario definir otras acciones a ejecutar en pos de la resolución de casos. Por ejemplo, desde el año 2015 se implementó un sistema de “renta variable” para los abogados de la Unidad de Reclamos, sistema a través del cual los ingresos de los profesionales se encuentran asociados a su productividad en la tramitación de los casos (a mayor número de casos resueltos, mayor es su remuneración). Al mismo tiempo, se han implementado de manera continua, mejoras en el Sistema de Gestión de Casos (sistema interno que utilizan los analistas de la Dirección Jurídica para desarrollar su trabajo) (CPLT, 2015).

Adicionalmente, una de las acciones más importantes en esta materia, y que fue producto del sistemático análisis de la información interna de la institución, ha sido la mayor promoción de la resolución de casos vía SARC. Si bien el procedimiento se viene implementado desde 2010, en el segundo semestre de 2015 se propuso utilizarlo en mayor medida, derivando un mínimo de 40% de casos a este sistema¹². La promoción del uso del procedimiento SARC se basó en el seguimiento de los datos asociados al tiempo de la resolución de casos a lo largo del tiempo —donde, de manera permanente— se observó que los tiempos de los casos SARC eran significativamente menores a los de los casos resueltos en sede de fondo. Este dato, sumado al aumento del número de casos, llevó a pilotear el año 2015 un modelo SARC fortalecido que mostró resultados positivos, por lo cual se ha mantenido a lo largo del tiempo. Conforme a lo señalado anteriormente, se observa que los años 2015 y 2016 registran un aumento considerable de casos derivados a procedimiento SARC, llegando a 44% en

¹² A esto se sumaron actividades como la contratación de personal adicional con dedicación exclusiva a casos SARC, actividades de sensibilización y difusión del procedimiento con los órganos obligados por la Ley y la generación de convenios con los mismos que incorporan la notificación electrónica de las actuaciones entre el Consejo y el órgano público respectivo para hacer este proceso más expedito.

2015 y a 46% en 2016. Adicionalmente, en términos de los resultados alcanzados, se puede indicar que el 78% de los casos SARC del año 2016 tuvieron resultados exitosos, lo cual muestra que someterlos a esta vía de tramitación ha sido una decisión acertada (CPLT, 2016a).

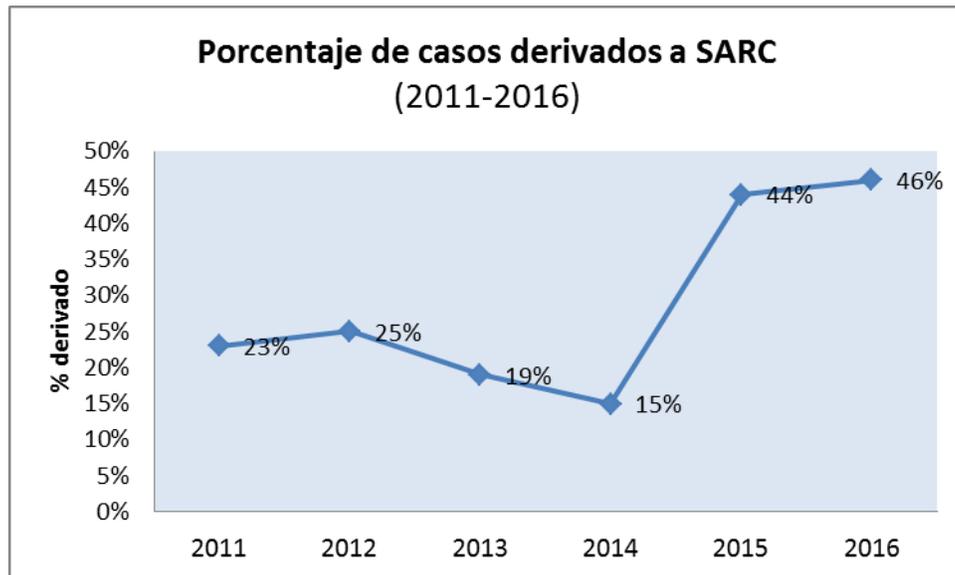


Gráfico 6. Porcentaje de casos derivados a SARC.
Fuente: Sistema de Gestión de Casos CPLT

Por otro lado, esta acción ha permitido claramente disminuir los tiempos de resolución de casos: un caso SARC exitoso tiene un promedio de duración de 53 días corridos¹³, instando al organismo a no llegar a la última etapa de resolución de un caso, donde puede prolongarse por un promedio de 94. Así, según se muestra en el Gráfico 9, a pesar de que el número de casos ha ido en aumento, existe una baja en los tiempos de tramitación asociada a la disminución de los casos en Análisis de Fondo lo que, a su vez, se relacionaría con una mayor derivación de casos a SARC, permitiendo que los analistas de fondo se concentren en casos de mayor complejidad. Además, aunque los casos

¹³ Tiempo calculado para el 2016, para casos de SARC exitosos, es decir, que no pasan a decisión de fondo.

SARC exitosos¹⁴ aumentaron levemente sus tiempos, éstos siguen siendo menores a los otros casos admisibles¹⁵. Por último, aquellos SARC que no resultan exitosos, toman un tiempo similar o menor a los casos que pasan directamente a Análisis de Fondo, lo cual muestra que su paso por SARC no estaría incidiendo en un aumento en los días de gestión.

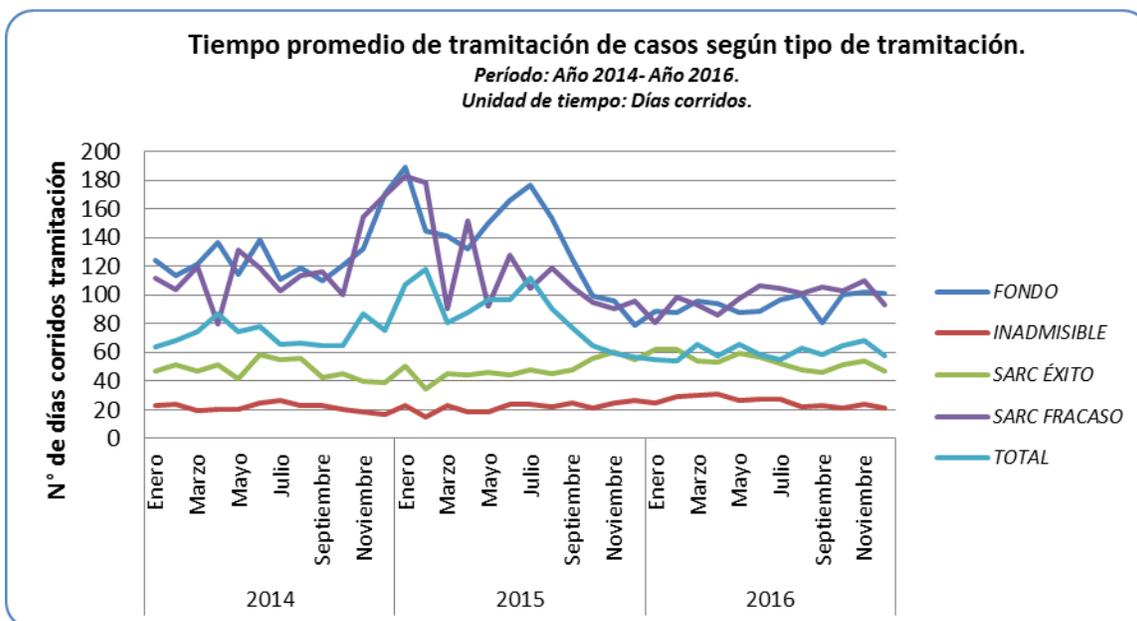


Gráfico 7. Evolución del tiempo de tramitación casos SARC.
 Fuente: Sistema de Gestión de Casos CPLT

Por otro lado, los resultados del Estudio de Satisfacción de Clientes del CPLT (CPLT, 2016b) muestran una alta satisfacción con SARC: 80% de quienes fueron tramitados de esa forma en su último reclamo (considerando que hay usuarios que han reclamado

¹⁴ Esto considera aquellos en que el Consejo ha estimado que efectivamente el organismo ha entregado la información pública solicitada, aun cuando el reclamante no se desista de su reclamo por denegación de acceso a la información.

¹⁵ Además, SARC ofrece la ventaja de que el proceso cierra con la entrega de la información al reclamante, a diferencia de los casos de fondo, donde la entrega ocurre posterior al cierre del caso, cuando el amparo fue acogido. En promedio, los órganos demoran 10 días en entregar la información una vez que han sido notificados de la decisión del Consejo.

más de una vez) se mostraron satisfechos con los servicios del Consejo, versus un 57% de quienes no tuvieron su reclamo gestionado bajo esta modalidad.

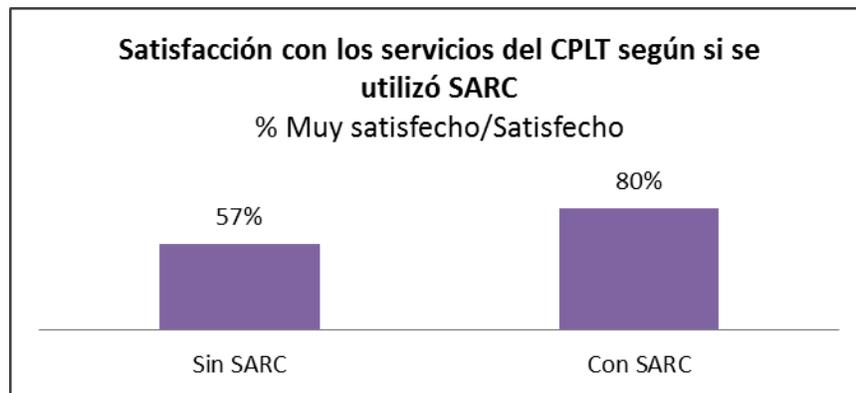


Gráfico 8. Satisfacción de clientes reclamantes según tramitación último reclamo.
Fuente: Estudio de Satisfacción de Clientes CPLT 2016

De esta manera, a partir del análisis de los datos sobre los casos, en particular sobre la cantidad de reclamos y amparos que se reciben y el tiempo en que se resuelven, ha sido posible tomar una serie de decisiones como el de derivar un mayor número de casos a SARC. Estas acciones, a su vez, han sido monitoreadas, permitiendo evaluar si han sido efectivas, de modo de decidir su continuidad o la necesidad de implementar nuevas modificaciones. En estos casos, se trata de medidas adoptadas a partir de información referente a gestión pasada, abriéndose la interrogante sobre cómo es posible prever los casos que recibirá la institución, anticipando el momento de toma de decisión. Este aspecto se abordará en el siguiente capítulo.

3 Proyección de ingreso de casos al CPLT

Como ya se ha mencionado, la necesidad de instalar la Política Pública de Transparencia incluye, como uno de los componentes centrales, la resolución de casos en que se deniegue el acceso a la información. Como se ha mostrado, este proceso tiene una serie de etapas y atributos que han permitido que se convierta en un trabajo cada vez más robusto y eficiente. En esta búsqueda por mejorar el servicio de gestión de casos y tomar decisiones de manera oportuna, la interrogante sobre cuántos casos se recibirán en el CPLT adquiere relevancia. Es aquí donde la estimación de casos se vuelve un factor fundamental, pues permite anticipar la toma de decisiones en pos de una futura tramitación de los casos: ya no sólo se definen acciones a partir de la lectura de datos sobre la gestión pasada, sino que éstas también se determinan con una proyección sobre lo que se espera a futuro.

La realización de este tipo de ejercicios de estimación o proyección de la demanda¹⁶ usuaria es de relevancia para cualquier institución pública que provea servicios hacia la población. En efecto, estimaciones que entreguen una correcta referencia de cómo se desarrollará la demanda ciudadana a través del tiempo, permiten evaluar factores como la solicitud de presupuesto para el funcionamiento institucional, la priorización de los gastos, la asignación de recursos financieros/humanos específicos para la materia en cuestión, la designación de roles y funciones, entre otros.

Según consigna un documento de la *National Audit Office* del Reino Unido (NAO, 2014), la generación de estimaciones disminuye la incertidumbre sobre el futuro, aportando a la toma de decisiones informadas y permitiendo un manejo de eventuales riesgos. Todo ello hace, además, que sean relevantes para el manejo operacional y financiero de las

¹⁶ Ambos conceptos son levemente diferentes, pues la estimación no necesariamente alude a la definición de una situación futura. Sin embargo, en este documento, como ocurre en otros estudios, se utilizarán indistintamente.

instituciones públicas. Además, dado que las decisiones que se toman en función de estimaciones están basadas en criterios técnicos, apoyan en la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre aquellos recursos que se destinan para estas acciones.

Las estimaciones pueden utilizarse para apoyar diferentes tipos de decisiones, ya sean de manera puntual (para un proyecto o inversión inicial) o a nivel macro (por ejemplo, para definir el presupuesto de una institución a largo plazo). Dada esta relevancia y amplio campo de uso, a nivel mundial y nacional, estos análisis se han efectuado en áreas muy diversas del ámbito público, como la salud, el transporte, la educación y el turismo.

En Chile, un ejemplo más cercano al quehacer del CPLT, lo constituye un estudio realizado para el Servicio Nacional del Consumidor (SCL *Econometrics* & Sernac, 2015) que tuvo entre sus objetivos la estimación de la demanda de reclamos (individuales y colectivos) por eventual infracción a la Ley del Consumidor (Ley 19.496), en base a los registros históricos de la institución, como a otras variables de interés¹⁷. Este análisis es de interés para dicha institución, pues hoy se está en un contexto de discusión sobre cambios legislativos para complementar las atribuciones del Servicio, ámbito en el cual se hace necesario prever futuras decisiones en términos de dotación de personal, infraestructura y equipamiento.

Respecto a los métodos existentes para realizar estimaciones de demandas, la literatura muestra que existe una serie de metodologías basadas en procesos, tales como: modelos de autocorrelación, autocorrelación parcial, autorregresivos de orden p (AR(p)), de Media móvil de orden q (MA(q)), una combinación de autorregresivo de

¹⁷ El objetivo general del estudio, fue “estimar la demanda de los productos y servicios que el SERNAC entrega a los consumidores/as, su impacto en los canales de atención y en los mercados más reclamados, a fin de identificar nuevas necesidades en la capacidad instalada, en el escenario de que el Servicio asuma nuevas atribuciones”.

media móvil (ARMA(p,q)). Sin embargo, para la elección del modelo adecuado, se deben considerar una serie de factores, donde el principal es que una serie de tiempo en un momento particular depende de los valores que ésta tomó en períodos anteriores.

3.1 Dificultad de realizar una proyección de ingreso de casos en el CPLT

Según lo descrito al final del punto anterior, la mayor dificultad al momento de hacer una estimación es contar con datos que permitan orientar respecto del fenómeno que se desea analizar. Tal como lo menciona la literatura, esto requiere de antecedentes previos que permitan estudiar los registros en cuestión de manera que se pueda establecer cómo se generan los datos y posteriormente hacer estimaciones (Pérez, 2007).

Así, contar con información real del fenómeno se vuelve imprescindible para realizar cualquier trabajo de estimación. Sin embargo, cuando una institución comienza a funcionar, como es el caso del CPLT, esto se transforma en una dificultad, debido a la escasez de antecedentes (producto del inicio de las actividades). Más aún, cuando no es evidente la comparación con otras instituciones¹⁸ nacionales o extranjeras, desde donde se pudiera tener alguna referencia.

Además, la posibilidad de realizar estimaciones va agregando dificultades, sobre todo si se desea tener de un año calendario completo. En el caso del Consejo, como comienza su trabajo público el 20 de abril del año 2009, los datos no son completos para ese período, lo que se muestra en el Gráfico 9, donde queda de manifiesto que debido a las limitaciones de la información existente, no es posible atribuir algún patrón de comportamiento.

¹⁸ En Chile, no existe otra institución similar con la cual el CPLT se pudiera comparar y, sin perjuicio que en otros países, como México, existe una institución que resguarda un derecho equivalente (el INAI), el alcance normativo es diferente, por tanto, no se considera como parámetro de comparación en este ámbito.



Gráfico 9. Evolución de ingreso de casos en los dos primeros años de funcionamiento del CPLT.
Fuente: Dirección de Estudios, CPLT

Entonces, situados en el año 2010, donde es necesario proyectar el presupuesto y los recursos institucionales para el 2011, ¿qué se puede hacer si se quiere estimar el número de casos que ingresarán el año siguiente?

Ante un escenario con esas limitaciones, se opta por analizar alternativas que permitan modelar el fenómeno de ingreso de casos, a pesar de que no se cuenta con los registros suficientes. Esto porque, a pesar de lo complejo, tal como se mencionaba antes, es necesario contar con información para poder consolidar una estructura que se haga cargo de la resolución de los casos que ingresan diariamente, definir presupuesto y, por sobretodo, dar una respuesta que deje satisfechos a los ciudadanos que ingresan sus reclamos.

De aquí que, ante esta necesidad de predecir el número de casos que ingresarán mensualmente al Consejo para la Transparencia, se comienza a construir un modelo que permita hacerlo en un escenario que posee pocos registros históricos. Por lo tanto, considerando que no se tiene un registro de datos que permita utilizar una metodología de las ya existentes para analizar series temporales, se construye un modelo *ad-hoc*.

A continuación, se presentarán algunas estrategias utilizadas para estimar ingreso de casos cuando no existe definido un modelo de generación de los datos o no se cuenta con la cantidad de información suficiente para poder determinarlo.

3.2 Estrategias para estimar ingreso de casos

Dado el estado de situación descrito anteriormente, donde técnicamente no existen herramientas que permitan una estimación basada en la historia, se considera prudente realizar una apertura mensual del ingreso de casos, que permita obtener una mayor cantidad de antecedentes y, de acuerdo con eso, poder estimar el ingreso anual. Para el caso de los años 2009 y 2010, se presenta esta apertura en el Gráfico 10, con la que se comienzan a diseñar las estrategias de estimación.

Dado el desafío existente, dichas estrategias son diseñadas *ad-hoc* y evaluadas una vez que se van obteniendo las cifras reales de ingresos de casos. Así, aquella que produzca una diferencia más pequeña será considerada como la mejor estrategia. El caso ideal es que dicha diferencia sea 0.

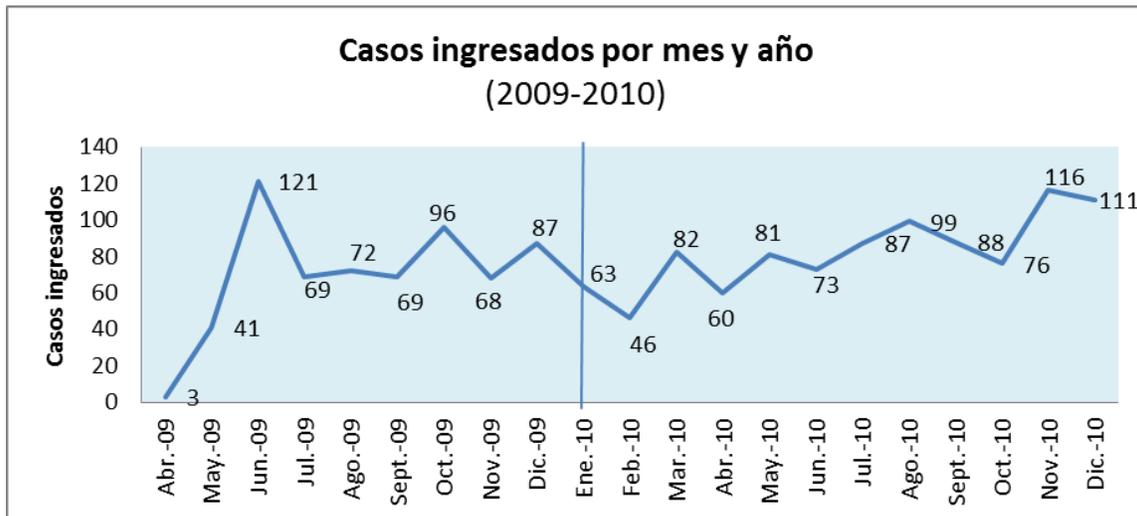


Gráfico 10. Evolución mensual de ingreso de casos en los dos primeros años de funcionamiento del CPLT.
Fuente: Dirección de Estudios, CPLT

Antes de tomar la decisión sobre cuál sería la forma en que se estimaría el ingreso de casos, se consideraron tres estrategias orientadas a enfrentar las dificultades descritas anteriormente. Éstas son:

Estrategia 1: Según promedio histórico de variación de aumento y disminución

Este escenario considera la combinación de dos atributos: por una parte, asume que un aumento se produce según porcentaje promedio de aumentos observados en la historia y, por otra, que una disminución se produce según porcentaje promedio de disminuciones observadas. En este caso, el supuesto es que los meses que mostraron aumento o disminución, tendrán el mismo comportamiento en el futuro, y su aumento/disminución será de acuerdo al promedio correspondiente observado.

Fórmula de cálculo:

$$y_t = y_{t-1}(1 + \bar{p}_A)$$

$$y_t = y_{t-1}(1 + \bar{p}_B)$$

Donde,

y_t : es el valor de ingreso de casos en el tiempo t

$p_k = \frac{y_k}{y_{k-1}} - 1$: es la variación (incremento o disminución) del mes k respecto del mes inmediatamente anterior.

\bar{p} : es el promedio de variaciones

\bar{p}_A : es el promedio de variaciones positivas, asociadas a un aumento.

\bar{p}_B : es el promedio de variaciones negativas, asociadas a una disminución.

Estrategia 2: Según variación del último mes equivalente

Este escenario considera aumento y disminución equivalente al porcentaje de aumentos, o disminuciones, ocurrido solamente en el mes semejante del año inmediatamente anterior. En este caso, se supone que los meses en que hubo aumento o disminución tendrán el mismo comportamiento en el futuro.

Fórmula de cálculo:

$$y_t = y_{t-1}(1 + p_{t-12})$$

Donde,

y_t : es el valor de ingreso de casos en el tiempo t

$p_k = \frac{y_k}{y_{k-1}} - 1$: es la variación (incremento o disminución) del mes k respecto del mes inmediatamente anterior.

p_{t-12} : es la variación que se produce en el mes equivalente del último año.

Estrategia 3: Según promedio de variación mensual histórico

Este escenario considera aumento y disminución equivalente al porcentaje de aumentos, o disminuciones, ocurrido en el mes equivalente del año inmediatamente

anterior, esto cuando no existen más opciones de meses semejantes. Si existe más de un año que contiene el mes equivalente, se calcula el promedio del porcentaje correspondiente a todos los meses semejantes existentes.

Fórmula de cálculo:

$$y_t = y_{t-1}(1 + \bar{p}_H)$$

Donde,

y_t : es el valor de ingreso de casos en el tiempo t

$p_k = \frac{y_k}{y_{k-1}} - 1$: es la variación (incremento o disminución) del mes k respecto del mes inmediatamente anterior.

\bar{p}_H : es el promedio de variaciones históricas de meses equivalentes

3.3 Descripción de resultados según las estrategias de estimación

Para describir los resultados y evaluar cuál de las estrategias es mejor para el caso estudiado, se monitorean las diferencias que se producen entre los resultados reales y

el que arroja la simulación de cada estrategia¹⁹, mientras más próxima a 0 sea la diferencia entre la simulación y los datos reales, se considerará un mejor ajuste.

A partir de las primeras cifras reales de ingreso de casos, es decir, desde el primer año calendario cerrado en diciembre de 2010, se realizan estimaciones para los años 2011 y 2012. Aquí se observa que la estimación 1, presenta la menor diferencia respecto de los datos reales para el año 2011, con 133 casos y las otras dos no superan los 400 casos, sin embargo, para el año 2012, la estimación 2 muestra una diferencia bastante menor, con 208 casos y las otras dos, superan los 1.800 casos.

Por otro lado, comparando los resultados simulados con los datos de ingreso real, se tiene que la menor diferencia se produce utilizando la estimación 2, tal como se muestra en la Tabla 1.

Año	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Ingreso real	Diferencia Estimación 1	Diferencia Estimación 2	Diferencia Estimación 3
2009				627			
2010				985			
2011	1475	1242	1768	1608	133	366	-160
2012	3644	2028	3809	1820	-1824	-208	-1989

Tabla 1. Comparación de resultados de simulaciones para los años 2011 y 2012 con ingreso real de casos Fecha de corte datos reales diciembre 2010.

Si solamente se consideran los datos expuestos anteriormente, se podría pensar *a priori* que la estrategia 2 resulta más acertada para poder realizar las estimaciones, en un escenario que no permite un análisis más exhaustivo de la serie de tiempo. Sin embargo, es necesario monitorear su comportamiento de manera que, a medida que se cuenta con datos reales, se puedan establecer las diferencias y con ello evaluar la

¹⁹ A los resultados de las simulaciones asociadas a las estrategias se les llamará “estimaciones” y se asocian con la estrategia correspondiente.

conveniencia de aplicar el mismo criterio a futuro, hasta lograr una serie de tiempo donde se pueda evaluar algún modelo que genere los datos y con ello establecer las estimaciones pertinentes.

Haciendo un nuevo corte en mayo del año 2011, es posible observar que la estrategia 2 es la más conservadora y que además, muestra una tendencia de crecimiento menos explosiva para una estimación para el 2012, tal como se muestra en la Tabla 2.

Año	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Ingreso real	Diferencia Estimación 1	Diferencia Estimación 2	Diferencia Estimación 3
2009				627			
2010				985			
2011	1.689	1.595	2.200	1.608	-81	13	-592
2012	3.406	2.315	4.670	1.820	-1586	-495	-2850

Tabla 2. Comparación de resultados de simulaciones para los años 2011 y 2012 con ingreso real de casos Fecha de corte datos reales mayo 2011.

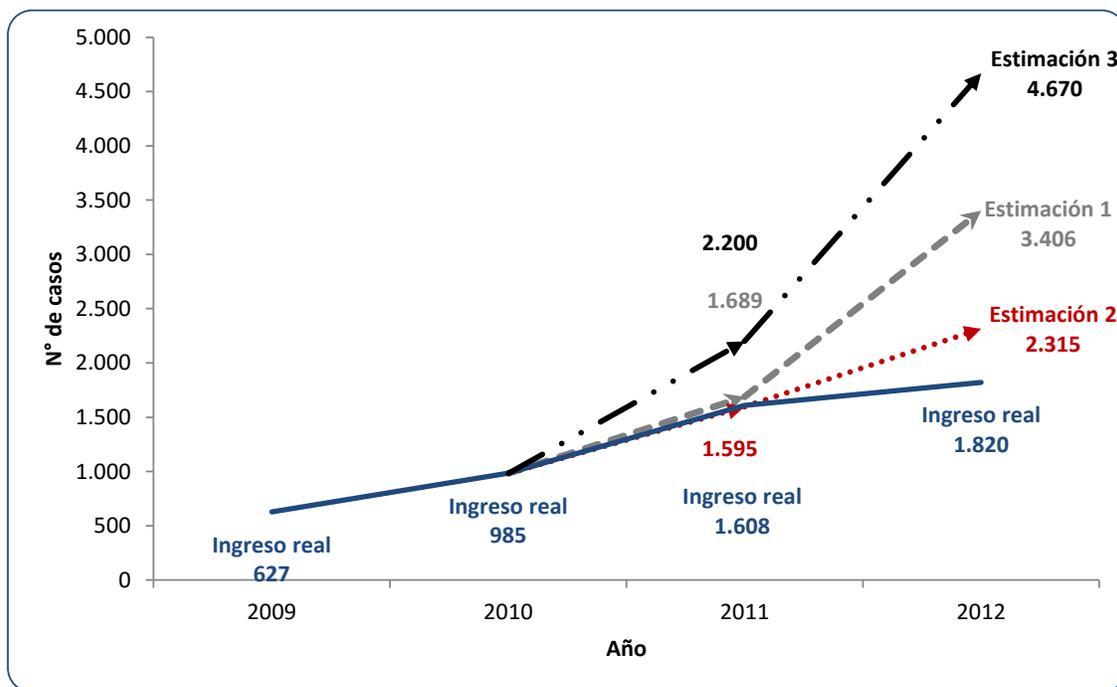


Gráfico 11. Ingreso de casos considerando los tres escenarios de estimación.

De esta manera, se presentan evaluaciones realizadas considerando corte en los años 2012, 2013, 2014 y 2015, donde en cada uno se realiza la estimación para dos años, según corresponda, salvo para el año 2017, que no se tiene dato real para evaluar la diferencia.

Corte año 2012

Año	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Ingreso real	Diferencia Estimación 1	Diferencia Estimación 2	Diferencia Estimación 3
2012				1820			
2013	4303	2327	2912	2321	-1982	-6	-591
2014	26232	2968	6053	2812	-23420	-156	-3241

Corte año 2013

Año	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Ingreso real	Diferencia Estimación 1	Diferencia Estimación 2	Diferencia Estimación 3
2013				2321			
2014	7973	2782	3643	2812	-5161	30	-831
2015	24895	3371	6993	3346	-21549	-25	-3647

Corte año 2014

Año	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Ingreso real	Diferencia Estimación 1	Diferencia Estimación 2	Diferencia Estimación 3
2014				2812			
2015	8304	3699	4668	3346	-4958	-353	-1322

Corte año 2015

Año	Estimación 1	Estimación 2	Estimación 3	Ingreso real	Diferencia Estimación 1	Diferencia Estimación 2	Diferencia Estimación 3
2015				3346			
2016	9996	4461	5945	4365	-5631	-96	-1580

Tabla 3. Comparación de resultados de simulaciones considerando corte en los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

Por otro lado, al situarse en el último corte realizado en el año 2015, es posible observar en el Gráfico 12 una estimación mensual para las tres estrategias. Aquí queda en evidencia un mejor ajuste de la estrategia 2 respecto a los datos reales, dado que sus diferencias se acercan más a 0 que el resto, lo que para el caso de estimaciones del año 2016, la estimación de la estrategia 2 arrojó 96 casos más de los realmente ingresados.

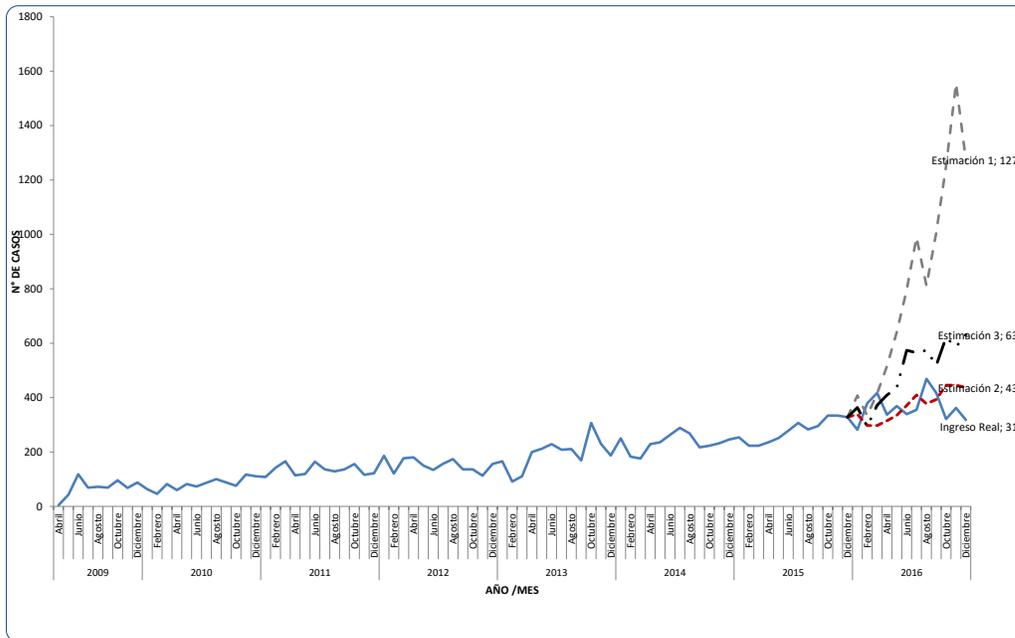


Gráfico 12. Evolución de estimaciones para el año 2016 según las diferentes estrategias respecto de los datos reales.

Desde los resultados mostrados anteriormente, se puede apreciar que para los diferentes momentos en que se hace un corte para poder estimar, los resultados asociados a la estrategia 2 son los que reportan menor error cuando se compara con los resultados reales.

3.4 Aplicación de estimación seleccionada para proyección de año 2017

Tal como se mencionaba antes, considerando que la estimación 2 es la que anualmente presenta menor diferencia en el total anual de ingreso de casos, situados en el mes de enero 2017, es posible realizar una estimación de ingreso para el año 2017 y desde ahí

poder estimar la carga de trabajo hipotética que se tendrá en la Dirección Jurídica en torno a la resolución de casos admisibles.

Para esto consideramos que en el año 2016 ingresaron 4.365 casos y se despacharon 4.276, de los cuales 2.918 corresponden a casos admisibles (68%). Además, el 43% de los casos despachados corresponden a casos admisibles que se tramitan en la primera etapa de resolución, que incluye procesamiento SARC a cargo de la Unidad de Admisibilidad y SARC (UAD) y el 57% de los casos admisibles son tramitados por la Unidad de Análisis de Fondo (UAF), como lo describe la Tabla 4.

Año 2016	Ingresos 2016	4.365
	Despachos 2016	4.276
	Despachos admisibles 2016	2.918
	% despachos admisibles 2016	68%
	% casos admisibles de cargo UAD	43%
	% casos admisibles de cargo UAF	57%
	Despachos admisibles 2016 de ingresos 2016	2.421
	% admisibles de ingreso 2016	56%

Tabla 4. Detalle de número y porcentaje de casos ingresados y despachados durante el año 2016.

Con los antecedentes anteriores, hacemos una estimación de lo que podría ocurrir el año 2017, esto se detalla en la Tabla 5, donde se muestra que para el año 2017 se estima un ingreso total de 5.897 casos, lo que corresponde a un aumento de 36% respecto del año 2016²⁰. Desde ahí, asumiendo un comportamiento equivalente al año

²⁰ El año 2016 experimentó un aumento de 30% respecto del año 2015.

2016, se tiene que 3.271 serían casos admisibles y 2.626 inadmisibles. Además, de los casos admisibles, 1.374 serían de cargo de UAD y 1.897 de cargo de la UAF. Con ello, las Unidades de tramitación de casos tendrían una carga mensual de 333 casos en UAD y 158 en UAF.

Estimación Año 2017	Estimación ingreso 2017	5.897
	Estimación casos admisibles 2017	3.271
	Casos admisibles de cargo UAD	1.374
	Casos admisibles de cargo UAF	1.897
	Casos inadmisibles	2.626
	Casos admisibles de cargo UAD - mensual	114
	Casos admisibles de cargo UAF - mensual	158
	Mensual total UAD	333
	Mensual UAF	158

Tabla 5. Estimación de número de casos ingresados y despachados para el año 2017.

4 Conclusiones y desafíos

Una de los análisis más relevantes que debe realizar el CPLT respecto a su gestión, lo constituye el de los amparos y reclamos que recibe y recibirá la institución. Esto, por tratarse de una de sus funciones más relevantes y la que involucra una parte significativa de los recursos de la institución, es decir, su proceso de negocio.

En este marco, la realización de estimaciones constituye una herramienta potente para la gestión pública, apoyando el proceso de toma de decisiones en términos operativos y financieros. De acuerdo al ejercicio descrito en este documento, en términos de las estrategias utilizadas para estimar el ingreso de casos, resultó más acertado considerar aquella que contempla aumento o disminución equivalente al mes semejante del año inmediatamente anterior (estrategia 2), dado que el resultado de la diferencia entre las estimaciones con los datos reales, resulta menor en la mayor parte de los cortes de tiempo analizados. Ello ha permitido tomar esta estrategia como una opción válida para realizar las estimaciones mensuales y, en consecuencia, también anuales. Si bien la estrategia 2 se viene usando desde el primer momento, es preciso indicar que sólo la comparación con los datos reales a lo largo del tiempo han permitido establecerla como la mejor opción.

Existen diversos desafíos en materia de estimación de ingreso de casos, ya que cada día que pasa, permite que la evolución se vaya enriqueciendo con datos reales, que no solamente permiten un estudio en sí mismos, sino que pueden ser utilizados como referencia o parte de un análisis mayor. En este sentido, a medida que avance el tiempo y se cuente con mayor cantidad de datos para el análisis, será necesaria la aplicación de un estudio más profundo sobre la evolución de la demanda de casos para llegar así a un modelo más robusto que permita obtener antecedentes más confiables.

En este sentido, cabe la posibilidad de que a mediano o largo plazo, el número de reclamos y amparos se estanque o aumente a un factor menor o mayor. Asimismo,

como ocurre con otros modelos de estimaciones, pudiera ser necesario a futuro introducir otras variables relevantes que también incidan en la cantidad de reclamos y amparos que se reciban (ejemplo, variables asociadas a la contingencia nacional o campañas de promoción).

Cabe señalar que los antecedentes expuestos y la experiencia de trabajo descrita no sólo permiten tener una estrategia de estimación, sino que también, observar cómo esto se debe ir complementando con diversas modificaciones en procesos internos, de modo que se pueda cumplir con las expectativas de los ciudadanos que demandan información y que acuden al CPLT. Una de las modificaciones internas ya realizadas exitosamente, ha sido el fortalecimiento del proceso SARC, el cual como se vio, no tan sólo tiene efectos en los tiempos y forma en que se resuelven los casos al interior del Consejo, sino que también con la satisfacción de los usuarios de la institución.

De esta manera, a medida que el modelo de estimación de casos se haga más robusto, será posible predecir con mayor precisión cuántos casos recibirá el CPLT, de modo de facilitar la definición de presupuestos, asignación de recursos humanos y la definición de roles y tareas que posibiliten una gestión eficaz y eficiente del CPLT. A su vez, esto facilitará el cumplimiento del Consejo promoviendo la instalación del Derecho de Acceso a la Información Pública en el país.

Bibliografía

Consejo para la Transparencia (CPLT) (2011). *Política de gestión por procesos institucional*. Santiago de Chile: CPLT.

Consejo para la Transparencia (CPLT) (2015). *Memoria Institucional 2014*. Santiago de Chile: CPLT.

Consejo para la Transparencia (CPLT) (2016a). *Evaluación Piloto Sistema Anticipado de Resolución de Controversias (SARC)*. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213161557/evaluaci__n_piloto_sistema_anticipado_de_resoluci__n_de_controversias__sarc_.pdf (Acceso: 27 de febrero de 2017).

Consejo para la Transparencia (CPLT) (2016b). *Estudio de Satisfacción Usuarios*. Santiago de Chile: CPLT.

Consejo para la Transparencia (CPLT) (2017). *Memoria Institucional 2016*. Santiago de Chile: CPLT.

Consejo para la Transparencia (CPLT) e Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) (2011). *Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos*. Disponible en: http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/cplt_ifai_interior.pdf (Acceso: 27 de febrero de 2017).

National Audit Office (NAO) (2014) Forecasting in government to achieve value for money. London: *The Stationery Office*. Disponible en: <https://www.nao.org.uk/wp->

content/uploads/2015/01/Forecasting-in-government-to-achieve-value-for-money.pdf
(Acceso, 21 de febrero de 2017).

Pérez, F. (2007). *Introducción a las series de tiempo*. Medellín: Universidad de Medellín.
1ª. Edición.

Rojas, H. (2015). *Sistemas alternativos de resolución de amparos al derecho de acceso a información en el Consejo para la Transparencia*. Disponible en:
[http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/sistemas_ternativos.pdf](http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/sistemas_alternativos.pdf) (Acceso, 27 de febrero de 2017).

SCL *Econometrics* & Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) (2015) *Estudio de Estimación de la Demanda y Flujo Futuro de Productos y Servicios*. Disponible en:
<http://modernizacion.hacienda.cl/biblioteca/4-documentacion-de-proyectos-en/documentacion-sernac/estudios-realizados-dentro-del-proyecto/2-1-informe-final-estudio-estimacion.html> (Acceso, 7 de febrero de 2017).