



CLAD

Carta Iberoamericana para la **Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública**

23/12/2024

Documento elaborado para el CLAD por **Christian Schuster** (University College London) y **Daniel Rogger** (Banco Mundial) como coordinadores de la Carta

Preámbulo

Nuestras sociedades, incluidas las administraciones públicas, están inmersas en un proceso de profunda transformación impulsado por avances tecnológicos y una revolución en el ámbito de los datos. La recopilación y el análisis de datos a una escala sin precedentes han sido motores clave del avance socioeconómico. Las empresas tecnológicas han generado billones de dólares en valor al crear, gestionar y proporcionar acceso a información y datos. Esta revolución en datos y medición ya está teniendo un impacto significativo, que continuará creciendo en los próximos años, sobre la gobernanza del sector público, como se pone de manifiesto en el Manual de Analítica Gubernamental publicado por el Banco Mundial entre otras fuentes.

La presente Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública (en adelante, la Carta) ofrece una hoja de ruta a los países miembros del CLAD para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades asociadas con la recopilación y aplicación de datos en la medición de la administración pública. Conocida también como 'analítica gubernamental', la Carta se centra en el uso de datos administrativos y encuestas dentro de las administraciones públicas para optimizar su funcionamiento. Esto incluye, por ejemplo, el uso de datos para diagnosticar insumos, prácticas de gestión, procesos, productos y resultados en los organismos del sector público, en sus unidades internas, y en la administración pública en su conjunto.

Estos datos pueden desempeñar un papel crucial en la mejora del funcionamiento de las administraciones públicas y, en consecuencia, en el bienestar de los países de la región. Por ejemplo, las adquisiciones de los organismos públicos representan el 12% del PIB mundial, y las nóminas del sector público superan el 10% del PIB global. Sin embargo, no todos los países iberoamericanos aprovechan sus registros de adquisiciones y nóminas como fuentes de datos para analizar de manera sistemática cómo mejorar su desempeño. Esto es a pesar de los procesos de digitalización de sus labores administrativas que todos los gobiernos iberoamericanos han iniciado, y que significan que muchos registros administrativos están disponibles digitalmente y pueden utilizarse con fines analíticos.

Las organizaciones internacionales han subrayado cada vez más la relevancia de los datos para optimizar la administración pública. El “Manual de la Analítica Gubernamental” publicado por el Banco Mundial destaca que la gestión de organizaciones públicas y privadas sin la integración de datos y mediciones—un enfoque tradicionalmente prevalente—coloca a estas entidades en una desventaja competitiva y mina su productividad. En cambio, la analítica gubernamental ofrece una base empírica robusta que permite a los gerentes comprender mejor sus organizaciones, complementando su conocimiento tácito. Además, fortalece la rendición de cuentas internas al empoderar, por ejemplo, a los jefes de Estado para exigir responsabilidad a los líderes de las organizaciones en términos de productividad. Asimismo, la analítica gubernamental mejora la rendición de cuentas del gobierno ante el público, incrementando la transparencia en tareas administrativas clave, como los procesos de adquisición y contratación de personal.

Otras organizaciones internacionales respaldan estas conclusiones. La Comisión Europea, en su informe *Midiendo la Administración Pública*, subraya la importancia de los datos para mejorar la gestión pública, una visión compartida también por las Naciones Unidas en su publicación *Midiendo el Desempeño de la Administración Pública*. En resumen, existe un consenso general sobre los beneficios de una mayor analítica de datos para optimizar la administración pública.

Reflejando esto, en los últimos años, la analítica gubernamental se ha ido consolidando también en los países de la OCDE. Estos países han desarrollado cada vez más capacidad para implementarla, creando desde 'unidades de analítica de personal', hasta 'unidades de analítica de contratación', así como unidades dedicadas a la analítica de productividad en entidades sectoriales, como las oficinas tributarias. Además, ciertas mediciones de la administración pública se han ido regularizando. Por ejemplo, una creciente proporción de países de la OCDE realiza encuestas a sus funcionarios públicos anualmente o cada dos años.

En América Latina, el desarrollo de sistemas de Información para la Gestión (MIS) ha facilitado un uso creciente de la analítica gubernamental, según un reciente informe del Banco Mundial titulado ‘Datos para un mejor gobierno: Habilidad de la analítica gubernamental en ALC’.

No obstante, la mayoría de los esfuerzos analíticos se han centrado principalmente en áreas de ingresos, como los impuestos y las aduanas, mientras que otras fuentes de datos clave, como los recursos humanos y la contratación pública, suelen ser subutilizadas. Además, la analítica frecuentemente no explota todo el potencial de las variables y los diagnósticos posibles que los sistemas MIS pueden ofrecer. Por lo tanto, de los Estados miembros no están aprovechando plenamente los beneficios que una mejor medición y análisis podrían aportar para optimizar la administración pública.

Al mismo tiempo, también hay importantes advertencias sobre el (mal) uso de los datos para medir la administración pública, desde consideraciones de la ética y la protección del derecho a la privacidad de los empleados públicos, pasando por los problemas de seguridad de los datos cuando se recogen millones de datos identificables individualmente, hasta los límites inherentes a la medición en la administración pública, donde no todo lo que importa puede medirse. Por ello, no basta con medir más la administración pública, sino que hay que hacerlo de forma eficaz y ética.

A partir de estas experiencias, esta Carta busca dar un paso adicional, proporcionando una guía práctica y principios clave para que los gobiernos y administraciones públicas de los Estados miembros fortalezcan sus políticas y prácticas de Medición de la Administración Pública. El objetivo es aprovechar las oportunidades que la revolución de los datos ofrece, al mismo tiempo que se abordan sus desafíos. Específicamente, la Carta pretende identificar principios clave en cuanto a ética, estadística, medición y gobernanza en la analítica gubernamental. Además, se complementa con una serie de recomendaciones sobre el uso de seis fuentes de datos clave para medir la administración pública: tres tipos de datos administrativos (sobre contratación pública, nóminas y productividad), y tres tipos de datos de encuestas (a funcionarios, ciudadanos y hogares).

Por todo ello, la Conferencia de Ministros y Ministras de Administración Pública ha adoptado la presente Carta, recomendando a los Estados miembros del CLAD que apliquen sus previsiones adoptando de manera voluntaria y decidida las acciones que sean necesarias, incluyendo medidas legislativas, normativas y cualesquiera otras que sean requeridas, conforme a sus prácticas constitucionales, legislativas y administrativas, de cara a lograr su integración en los gobiernos y administraciones públicas. Para ello también se recomienda que los Estados miembros colaboren con todos los actores concernidos en los sectores público, privado, tercer sector, academia y sociedad civil, para que puedan contribuir en la adopción e implementación de los contenidos de la Carta.

Capítulo 1. Bases de la Carta

1.1. Visión general

La **Carta Iberoamericana para la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública** (a partir de ahora, La Carta o Carta) nace del interés de los países de la región por incorporar de una manera responsable el uso de datos en las entidades del sector público para mejorar su funcionamiento, aprovechando sus oportunidades y minimizando sus potenciales riesgos.

1.2. Objetivo y fines de la Carta

La **Carta tiene como objetivo principal promover un modelo compartido del uso de datos con fines a mejorar las administraciones públicas** en el ámbito iberoamericano.

Adicionalmente, se persiguen otros fines complementarios:

- a) Definir fundamentos conceptuales y aplicados que permitan aprehender el alcance de los datos para mejorar la gobernanza y fomentar el buen gobierno dentro del ámbito iberoamericano.
- b) Establecer un conjunto de principios que sirvan de orientación compartida en materia del uso de datos para medir las administraciones públicas dentro de la comunidad iberoamericana.
- c) Apoyar al personal de las administraciones públicas generando conocimientos e informaciones compartidas que faciliten la incorporación de datos en todas las actividades centradas en la mejora del servicio público.
- d) Identificar un conjunto de dimensiones clave y orientaciones para la adopción y el uso de datos administrativos y de encuestas para medir y mejorar la administración pública, desde una perspectiva integral y sistémica.
- e) Ofrecer recomendaciones y orientaciones para un marco de gobernanza para la medición de la administración pública, en línea con el resto de las Cartas Iberoamericanas aprobadas con anterioridad, con el propósito de alcanzar una gobernanza efectiva y ética.

1.3. **Ámbito de aplicación**

El **ámbito de aplicación** de la Carta corresponde a cada uno de los gobiernos nacionales, regionales y municipales, según sus propios ordenamientos y prácticas.

Capítulo 2. Desarrollo conceptual. Concepto, beneficios y riesgos del uso de datos para la medición y el mejoramiento de la Administración Pública

2.1. **Concepto de la Medición de la Administración Pública**

Para los fines de la presente Carta, el concepto de Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública se refiere al uso de datos como herramienta para diagnosticar y optimizar el funcionamiento de las instituciones públicas. Estos datos pueden originarse de diversas fuentes, tales como encuestas dirigidas a funcionarios, empresas o hogares, censos amplios y sistemas administrativos de los organismos públicos. La información recabada permite evaluar los insumos de los organismos estatales, las prácticas de gestión, los procesos, los productos y los resultados tanto de las organizaciones del sector público como de sus unidades internas, e incluso de la administración pública en su conjunto. Además, estos datos posibilitan un análisis detallado de las interrelaciones entre fenómenos específicos, como el impacto de las prácticas de gestión de los directivos de un servicio público en la productividad de sus equipos.

La medición de la administración pública se ve fortalecida por la digitalización de los registros administrativos, que permite reutilizarlos como puntos de datos clave. Sin embargo, no todos los países han avanzado al mismo ritmo en este proceso de digitalización, lo que provoca que la disponibilidad y alcance de los datos para medir la administración pública varíe entre organizaciones y naciones. No obstante, en la mayoría de los casos, se cuenta con al menos algunos datos utilizables para medir y mejorar las instituciones públicas. Por esta razón, esta Carta subraya la importancia de comprender y abordar las necesidades asociadas al proceso de implantación progresiva del uso de datos en la medición de la administración pública. Esto implica aceptar que la implementación no será uniforme en todos los sectores y áreas de acción pública ni en todos los países, aunque muchos desafíos serán compartidos.

2.2. **Beneficios de la Medición de la Administración Pública**

Se han identificado diversos beneficios potenciales asociados con la generación y el uso de datos para medir la administración pública, destacando su relevancia en el ámbito iberoamericano. A partir de este reconocimiento, la Carta se propone promover las siguientes oportunidades con la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública:

- a) **Optimizar los procesos de toma de decisiones** en la administración pública, basándolos en datos y evidencia para aumentar su precisión y valor público.
- b) **Incrementar la productividad** de las organizaciones del sector público mediante una comprensión más profunda, basada en datos y evidencia, de los obstáculos y oportunidades que afectan su desempeño.
- c) **Fortalecer la capacidad de liderazgo** en las organizaciones del sector público, proporcionando a los líderes datos precisos sobre insumos, procesos, prácticas y productividad en distintas áreas de su organización, para una gestión más eficaz.
- d) **Mejorar la calidad de vida laboral** de los funcionarios públicos, otorgándoles voz a través de encuestas, y evaluando su satisfacción y la calidad de la gestión en sus respectivas organizaciones.
- e) **Fomentar la transparencia y combatir la corrupción** mediante el análisis de datos que hagan visible el funcionamiento de la administración pública e identifiquen anomalías, contribuyendo a administraciones más responsables y a un mejor gobierno.
- f) **Aumentar la confianza y legitimidad** de las instituciones públicas por parte de la ciudadanía, mediante un uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor transparencia.

En todos estos ámbitos, la generación y el análisis de datos sobre la Administración Pública están revelando oportunidades que deben ser maximizadas y promovidas a través de la acción de los organismos estatales y las entidades rectoras.

2.3. **Desafíos de la Medición de la Administración Pública**

Se han identificado una serie de desafíos potenciales asociados con la generación y el uso de datos para medir la administración pública, particularmente en el ámbito iberoamericano.

La Carta tiene como objetivo minimizar los siguientes desafíos y riesgos en la medición de la Administración Pública:

- a) **Sustitución del conocimiento tácito por datos.** Uno de los principales retos es evitar que los datos reemplacen, en lugar de complementar, el conocimiento tácito de gerentes y funcionarios. No todo en la administración pública es medible. A diferencia de las empresas privadas, que buscan el lucro, las organizaciones del sector público tienen misiones y tareas multidimensionales, cuyos resultados y procesos a menudo son difíciles de medir con precisión. Una medición imperfecta puede llevar a consecuencias no deseadas, como la manipulación del rendimiento o el enfoque excesivo en indicadores medibles, dejando de lado otros aspectos cruciales. Por ello, las decisiones deben basarse en datos, pero no estar dictadas exclusivamente por ellos, integrando siempre el conocimiento tácito de los gestores y funcionarios públicos.
- b) **Decisiones basadas en datos de baja calidad.** Los archivos digitales, diseñados principalmente para facilitar operaciones administrativas como contrataciones, gastos presupuestarios, nóminas o impuestos, no siempre están optimizados para análisis detallados. Sin una inversión en sistemas de información para la captura de registros digitales y la reutilización de estos registros con fines analíticos—por ejemplo, conectando, almacenando y analizando datos de manera segura y eficaz—las administraciones públicas corren el riesgo de tomar decisiones fundamentadas en datos incompletos o no verificados.
- c) **Interpretación incorrecta de los datos para la gestión.** En muchas organizaciones del sector público, existe una escasez de personal cualificado para utilizar datos de manera efectiva en la mejora de la administración. Sin invertir en el desarrollo de habilidades analíticas en los funcionarios y gerentes públicos y en la creación de una capacidad institucional robusta, existe el riesgo de que se tomen decisiones erróneas basadas en datos mal interpretados.

- d) **Manipulación política de los datos.** La generación de datos sobre la administración pública puede traer consigo la posibilidad de manipulación política. Al hacer visibles las actuaciones de gestores públicos y las áreas de riesgo, los datos pueden crear incentivos políticos para sesgar qué se mide o se publica, o incluso para modificar los indicadores, lo que podría socavar la integridad de los datos y su utilidad para la toma de decisiones.
- e) **Protección insuficiente de datos, especialmente de datos sensibles.** La medición de la administración pública se basa en microdatos, que a menudo incluyen información personal sobre contratos, funcionarios y transacciones administrativas. Es crucial contar con mecanismos seguros para almacenar y proteger estos datos contra accesos no autorizados o ciberataques, manteniendo así la integridad de la información y la privacidad de las personas involucradas.
- f) **Violación de derechos de privacidad de las personas y criterios éticos.** La medición de la administración pública debe garantizar el cumplimiento de la normativa sobre protección de datos, incluido derechos relacionados con la privacidad de datos. Por otro lado, también debe respetar y equilibrar consideraciones éticas, que en ocasiones pueden ser contradictorias. Por ejemplo, en el análisis de datos sobre los funcionarios públicos, surge una tensión entre las exigencias de dignidad y privacidad de los empleados, y la necesidad de transparencia pública, que asegure que el análisis de datos permita a los administradores cumplir con los valores fundamentales del sector público, tales como la productividad e innovación.

El reconocimiento de estos desafíos, y de otros que puedan surgir en el futuro, debe adaptarse a las realidades nacionales y a los diversos contextos administrativos en los que se implementen. Las organizaciones estatales, en línea con esta Carta, deben anticiparse y minimizar los posibles efectos no deseados y los riesgos asociados con la medición de la administración pública.

Capítulo 3. Principios generales de la Medición de la Administración Pública

El desarrollo del uso de datos para la medición en la Administración Pública debe fundamentarse en el respeto a las singularidades de cada país, considerando aspectos políticos, administrativos, sociales, culturales y legales, así como los procesos de implementación específicos. Los países iberoamericanos pueden colaborar de manera concertada en esta materia, buscando el reconocimiento mutuo y el respeto a la soberanía nacional. Esta colaboración debe tomar en cuenta las particularidades políticas, lingüísticas, legales, sociales, económicas, étnicas y de otro tipo, con el fin de maximizar las oportunidades que su extensión puede ofrecer a la región.

Partiendo de este reconocimiento, la presente Carta asume la necesidad de promover una serie de principios orientadores para el desarrollo de la Medición en la Administración Pública, que puedan ser adoptados por todos los países de la región.

Los **principios orientadores** de la Medición en la Administración Pública son los siguientes:

- a) **Principio de calidad e integridad de los datos.** Las fuentes de datos que respaldan la medición en la Administración Pública pueden originarse en sistemas digitales de transacciones gubernamentales, encuestas a funcionarios, empresas, ciudadanos y hogares, entre otros. La calidad e integridad de estos datos es fundamental para que puedan guiar y mejorar la toma de decisiones sobre el funcionamiento de las administraciones públicas. Esto abarca todo el ciclo de vida de los datos, desde su recolección hasta su procesamiento, análisis, interpretación y difusión. Es esencial que los análisis sean reproducibles y transparentes, con códigos claramente documentados que puedan ser reutilizados y adaptados con facilidad en distintos contextos. Asimismo, es crucial que existan mecanismos de validación de los datos utilizados. Por último, es fundamental que los análisis identifiquen y expliciten las limitaciones inherentes a los datos subyacentes (como la cobertura), especialmente cuando estos provienen de registros administrativos diseñados principalmente para apoyar operaciones gubernamentales, y no para realizar análisis.

- b) **Principio de seguridad de los datos.** Los sistemas de datos utilizados para la medición de la administración pública deben ser robustos y estar adecuadamente protegidos contra accesos no autorizados y manipulaciones. Es esencial que estos sistemas no sean vulnerables a terceros que intenten acceder ilícitamente a grandes volúmenes de datos personales identificables o que busquen alterar la información para obtener ventajas políticas. Se deben establecer las medidas de ciberseguridad legales y técnicas oportunas para evitar las vulnerabilidades que puedan facilitar la explotación por actores no autorizados. Se deben implementar medidas de prevención a lo largo del ciclo de vida de los datos para evitar cualquier daño imprevisto. Todo esto se garantizará mediante la aplicación de normas y marcos de seguridad que protejan el acceso, intercambio y uso de los datos, conforme a la legislación vigente en cada país.
- c) **Principio de privacidad, ética y protección de los datos personales.** La garantía de la privacidad de los datos personales es fundamental en la medición de la Administración Pública, que a menudo implica el manejo masivo de microdatos sobre funcionarios, ciudadanos y sus interacciones con las administraciones públicas. Todos los actores deben respetar las normativas de protección de datos personales vigentes en cada país. Esto incluye el establecimiento de protocolos claros sobre el acceso y uso de datos personales, especificando en qué circunstancias, quién, cómo y para qué se accede a los datos. Además, se deben seguir las mejores prácticas en la protección de datos de identificación personal, asegurando que los beneficios de almacenar y analizar estos datos sean proporcionales a los riesgos para la privacidad. En el caso de los datos de funcionarios públicos, es importante equilibrar el derecho a la privacidad de los trabajadores con los beneficios que el análisis de sus datos puede aportar a valores públicos como la productividad y la innovación en las organizaciones estatales.
- d) **Principio de transparencia de los resultados de la medición.** No todos los resultados de la medición de la administración pública pueden hacerse públicos. Por ejemplo, es crucial respetar el derecho a la privacidad de los funcionarios, sus directivos y los ciudadanos. Sin embargo, siempre que sea posible, los resultados deben estar disponibles para la ciudadanía, con el objetivo de fortalecer la confianza ciudadana y la rendición de cuentas del funcionamiento de las administraciones públicas.



- e) **Principio de toma de decisiones informada por datos, no determinada por datos.** La generación e interpretación de datos sobre las administraciones públicas requiere habilidades específicas, incluyendo la comprensión de las limitaciones inherentes a los datos en el proceso de toma de decisiones. Un uso informado de los datos implica incorporarlos a las discusiones sobre cómo mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas, junto con otros insumos, como el conocimiento práctico de los gestores y funcionarios.

Capítulo 4. Fuentes de datos clave para medir la administración pública

Reconociendo la existencia de diversas aproximaciones y modelos para medir la administración pública en el contexto iberoamericano, y considerando la realidad comparativa, esta Carta propone seis fuentes clave de datos en la medición de la administración pública, además de ofrecer recomendaciones sobre cómo emplearlas para optimizar el funcionamiento del Estado. Éstas representan, por supuesto, sólo un subconjunto de la totalidad de las fuentes de datos para medir la administración pública, pero incluyen fuentes de datos que siguen estando especialmente subutilizados en los Estados miembros.

4.1 Datos sobre las compras públicas

Dada la significativa proporción que las compras públicas representan en el gasto nacional y en el PIB, es crucial adoptar enfoques basados en evidencia para mejorar el gasto en este ámbito. La digitalización de los sistemas nacionales de contratación ha amplificado las oportunidades para el análisis de datos, permitiendo a los gobiernos supervisar de manera estratégica los mercados y las tendencias en las compras públicas. Esto facilita la formulación de políticas informadas, por ejemplo, identificando bienes sobrevalorados o riesgos de corrupción, y evaluando los pros y contras de diversas estrategias o reformas en este sector.

Reconociendo la importancia de adaptar estas recomendaciones a las particularidades de cada país, esta Carta propone la implementación de las siguientes acciones:

- a) Crear cuadros de mando interactivos que permitan a las autoridades analizar y supervisar la contratación pública mediante visualizaciones personalizables, que incluyan a modo de ejemplo:
 - i) Tendencias temporales en el gasto nacional en contratación pública.
 - ii) Comparación del rendimiento entre entidades adjudicadoras, regiones, tipos de contrato, procedimientos, sectores o proveedores.
 - iii) Identificación de deficiencias en el rendimiento y cumplimiento.
- b) Complementar los análisis descriptivos (como el porcentaje de contratos con licitadores únicos) con análisis diagnósticos y predictivos de los datos de contratación. Esto permitiría, por ejemplo, identificar las causas de los resultados deficientes en la contratación y fundamentar mejor las decisiones políticas.
- c) Garantizar que las nuevas políticas de contratación pública se fundamenten en un análisis exhaustivo de datos, evaluando, por ejemplo, las brechas de eficiencia existentes y los factores de rendimiento, asegurando así la efectividad de las nuevas políticas.
- d) Generar y publicar indicadores clave de contratación para cada organización, midiendo, por ejemplo:
 - i) Economía y eficiencia (ej.: tiempo para contratar, precio final pagado).
 - ii) Transparencia e integridad (ej.: porcentaje de licitaciones con un único licitador, porcentaje de ofertas excluidas).
 - iii) Competencia (ej.: número de licitadores).
 - iv) Inclusividad y sostenibilidad (ej.: proporción de ofertas de pequeñas y medianas empresas).
- e) Invertir en infraestructura y capacidades de datos para utilizar eficazmente la información en la toma de decisiones, incluyendo la recopilación y mantenimiento de datos homogéneos, su conexión a una plataforma centralizada, la generación de identificadores clave que conectan las distintas fases del ciclo de contratación (ej.: licitación, oferta, evaluación, adjudicación y firma), la creación de la capacidad necesaria para realizar análisis estadísticos, por ejemplo mediante una unidad estadística específica, y la implementación de auditorías y comprobaciones automatizadas de calidad.

- f) Adoptar un enfoque integral de "todo el gobierno" en el análisis de datos de contratación, integrándolos con microdatos administrativos de otras áreas del sector público, como la justicia, los registros de empresas y la administración tributaria, para obtener una visión completa de la función de contratación.

4.2 Datos sobre las nóminas públicas

Las nóminas del sector público representan una proporción significativa del PIB, y el empleo en este sector constituye una parte sustancial del empleo formal a nivel mundial (aproximadamente un 38%, según estimaciones recientes). Por lo tanto, es esencial que las decisiones sobre el gasto en nóminas se fundamenten en datos sólidos. El análisis de estos datos puede respaldar la toma de decisiones tanto en la planificación fiscal como en la gestión del personal público. Por ejemplo, los datos de nómina permiten proyectar costos salariales y de jubilaciones, evaluar las tasas de rotación, identificar desigualdades salariales dentro de los organismos gubernamentales y analizar la distribución de las prestaciones de pago por rendimiento, entre otros aspectos clave.

Reconociendo la importancia de adaptar estas recomendaciones a las particularidades de cada país, esta Carta propone la implementación de las siguientes acciones:

- a) Centralizar los registros de nómina y ponerlos a disposición de los equipos de análisis.
- b) Integrar el análisis de los datos de nómina en la planificación fiscal, generando, por ejemplo, proyecciones sobre la evolución futura de los salarios y las jubilaciones mediante la modelización de las trayectorias profesionales de los empleados. Esto no solo es crucial para asegurar previsiones fiscales más precisas en un área clave de gasto público, sino también para mejorar la planificación fiscal y de la fuerza laboral de manera coordinada y eficaz.
- c) Crear y publicar indicadores clave de salarios y personal para cada organización (y el Estado), presentados en un cuadro de mando interactivo que permita a las autoridades personalizar visualizaciones de indicadores tales como: (i) aumentos salariales totales (incluyendo ascensos) por organización; (ii) crecimiento de la fuerza laboral en distintas organizaciones y regiones; (iii) desigualdades salariales entre hombres y mujeres; (iv) desigualdades salariales en puestos equivalentes dentro de diferentes organismos gubernamentales; y (v) rotación de funcionarios.

- d) Complementar los análisis descriptivos (por ejemplo, los índices de rotación) con análisis de diagnóstico y predicción de los datos de las nóminas, por ejemplo para identificar las causas de la rotación y fundamentar las decisiones políticas.
- e) Integrar el análisis de los datos de nómina con la prestación de servicios. Por ejemplo, las proyecciones sobre las categorías de funcionarios que se jubilarán o cambiarán de puesto pueden ayudar a los gestores a identificar dónde se necesitarán recursos adicionales para garantizar la continuidad en la prestación de servicios.

4.3 Datos de productividad

Una gran parte de las actividades de la Administración Pública consiste en la tramitación de expedientes o casos. Estos expedientes son los registros de las respuestas de los funcionarios públicos a solicitudes de servicios o al cumplimiento de responsabilidades públicas. Un expediente suele ser una colección de documentos y registros relacionados con una solicitud específica. La naturaleza de estas solicitudes varía ampliamente. Por ejemplo, miles de solicitantes presentan diariamente peticiones para acceder a servicios públicos, como transferencias de asistencia social, acceso a guarderías públicas, o la obtención de licencias y permisos. Asimismo, millones de ciudadanos y empresas presentan declaraciones de impuestos cada año.

Estos datos pueden reutilizarse para medir el rendimiento de las agencias públicas y ofrecer comparaciones objetivas entre diferentes oficinas, regiones o gerentes, algo que, de otro modo, es notoriamente difícil en la administración pública debido a la falta de datos comparables. Los datos de casos, que registran el volumen y la calidad de los expedientes tramitados, pueden ser el núcleo de un sistema de diagnóstico con el potencial de transformar la rapidez y la calidad en la prestación de servicios públicos. Este sistema ayudaría a las administraciones públicas a identificar en qué áreas, organizaciones o regiones se está mejorando (o no) el rendimiento y cuáles oficinas, regiones o gestores destacan positiva o negativamente. Esto es esencial para determinar dónde y cómo optimizar el desempeño.

Reconociendo la importancia de adaptar estas recomendaciones a las particularidades de cada país, esta Carta propone la implementación de las siguientes acciones:

- a) Revisar qué servicios importantes (por ejemplo, impuestos, seguridad social, licencias comerciales, registros de propiedad y otros servicios clave) registran digitalmente sus expedientes administrativos, y modificar los sistemas electrónicos de gestión de expedientes cuando sea necesario para asegurar que se incluyan automáticamente detalles clave (por ejemplo, sellos de fecha y hora del procesamiento de un caso) para su análisis.
- b) Otorgar a los equipos de análisis acceso a los registros de casos administrativos, garantizando la protección adecuada de la confidencialidad de los datos.
- c) Asegurar que la medición del rendimiento incluya, como mínimo: (1) la rapidez con la que se tramitan casos similares (comparando, por ejemplo, diferentes oficinas que gestionan solicitudes de seguridad social), (2) la calidad del procesamiento (evaluando, por ejemplo, el porcentaje de quejas o solicitudes devueltas debido a errores), y (3) la complejidad de los casos, para garantizar que las comparaciones sean justas, tomando en cuenta el desempeño en casos equivalentes.
- d) Complementar los análisis descriptivos (como la rapidez de tramitación de casos) con análisis diagnósticos y predictivos, para identificar, por ejemplo, los factores que determinan por qué algunas oficinas procesan casos comparables más rápidamente que otras.
- e) Integrar los resultados de estos análisis en discusiones periódicas orientadas a la mejora continua de la gestión del rendimiento en las distintas organizaciones de la administración pública.

4.4 Encuestas a Funcionarios Públicos

Las encuestas a funcionarios públicos son una de las herramientas más utilizadas para la medición de las administraciones públicas. En las últimas dos décadas, el número de gobiernos en países de la OCDE que aplican estas encuestas de manera regular, cada uno o dos años, ha aumentado de forma constante. Estas encuestas brindan a los funcionarios públicos un canal estructurado y de amplio alcance para expresar sus opiniones y proporcionar retroalimentación sobre lo que funciona y lo que no en la gestión de personas dentro de sus organizaciones.

Esto es especialmente relevante, ya que muchos factores que influyen en la productividad de la administración pública no pueden medirse eficazmente mediante otros tipos de datos, como los datos administrativos o las encuestas ciudadanas. Por ejemplo, comprender cómo se gestionan a los funcionarios, sus motivaciones y comportamientos es algo intrínsecamente relacionado con su experiencia personal, pero crucial para la eficiencia del sector público. La calidad de la gestión es fundamentalmente una interacción vivida, y a menudo solo puede ser evaluada a través de la retroalimentación directa de los empleados y directivos. Las motivaciones de los empleados públicos son difíciles de captar sin sus propias expresiones y declaraciones. Por ello, las encuestas autodeclarativas se convierten en la herramienta principal para medir muchos aspectos internos de la administración pública, sirviendo también como una palanca para mejorar la productividad del sector público.

Reconociendo la importancia de adaptar estas recomendaciones a las particularidades de cada país, esta Carta propone la implementación de las siguientes acciones:

- a) Realizar encuestas representativas a los funcionarios públicos de toda la administración central de manera regular, ya sea anualmente o cada dos años.
- b) Evaluar en estas encuestas tanto las actitudes clave de los funcionarios (como su motivación y satisfacción) como su experiencia con las prácticas de gestión y organización (ejemplos: su percepción sobre el liderazgo y la gestión del rendimiento).
- c) Asegurar la representatividad de los datos recopilados a través de un censo de funcionarios públicos o mediante una muestra representativa.
- d) Proporcionar a todas las organizaciones gubernamentales informes detallados de los resultados, ya sea a través de un informe o un cuadro de mando interactivo, y si es posible, ofrecer también informes a las unidades sub-organizativas para maximizar las oportunidades de utilizar los datos como base para mejorar las prácticas de gestión.
- e) Complementar los análisis descriptivos (por ejemplo, porcentaje de funcionarios satisfechos con su trabajo) con análisis de diagnóstico, por ejemplo de los factores que determinan por qué algunos funcionarios están más satisfechos con su trabajo que otros.

- f) Publicar un informe nacional que permita a los ciudadanos conocer la percepción de los funcionarios sobre la Administración Pública y exigir a los gobiernos la rendición de cuentas en cuanto a la gestión del personal.
- g) Fomentar la comparabilidad internacional y la adopción de buenas prácticas en la realización de encuestas a funcionarios públicos, participando, por ejemplo, en la Encuesta Mundial de Funcionarios Públicos.

4.5 Encuestas a ciudadanos

Mejorar la administración pública requiere entender en qué áreas las administraciones están brindando servicios efectivos a los ciudadanos y en cuáles no. Una fuente clave para obtener esta comprensión son las encuestas a ciudadanos. Estas encuestas pueden evaluar la experiencia de los ciudadanos como usuarios de servicios públicos, abarcando aspectos como la accesibilidad y calidad del servicio, la atención al cliente, incidentes de discriminación, satisfacción con el servicio recibido y casos de soborno durante la prestación, entre otros. Además, las encuestas pueden capturar percepciones y actitudes más generales hacia la administración pública, como la confianza, competencia y percepción de corrupción.

De esta manera, las encuestas permiten a las organizaciones recopilar retroalimentación ciudadana que va más allá de los procesos electorales, identificar qué servicios necesitan mejoras y en qué ubicaciones, reconocer las prioridades y preocupaciones más amplias de los ciudadanos, y evaluar con el tiempo la efectividad de las medidas adoptadas para abordar esas inquietudes. Al hacer públicas las experiencias de los ciudadanos con la administración, estas encuestas también pueden fortalecer la rendición de cuentas del gobierno.

Reconociendo la importancia de adaptar estas recomendaciones a las particularidades de cada país, esta Carta propone la implementación de las siguientes acciones:

- a) Realizar encuestas ciudadanas periódicas (anualmente o cada dos años) para evaluar la experiencia de los ciudadanos con los principales servicios públicos (por ejemplo, administración tributaria, hospitales, policía, escuelas).

- b) Desarrollar un cuadro de mando interactivo de acceso público que muestre indicadores clave de cada uno de estos servicios, por ejemplo: (i) accesibilidad del servicio; (ii) calidad percibida del servicio; (iii) discriminación en la prestación; (iv) incidencias de soborno; (v) satisfacción con el servicio recibido; y (vi) confianza en la institución.
- c) Fomentar el diálogo dentro de las organizaciones sobre los resultados de las encuestas, identificando cuáles servicios son mal valorados en diferentes regiones del país, y establecer mecanismos centrales de rendición de cuentas que responsabilicen a los proveedores de servicios por las mejoras necesarias en respuesta a resultados negativos.
- d) Buscar, cuando sea posible, la comparación internacional en la medición de la experiencia ciudadana y adoptar buenas prácticas internacionales para validar las medidas y asegurar la representatividad de las muestras.

4.6 Encuestas a hogares y fuerza laboral

Las oficinas nacionales de estadística de los países miembros realizan habitualmente encuestas de hogares para obtener un mejor entendimiento de las poblaciones a las que sirven y orientar las políticas públicas. Muchas de estas encuestas recopilan un conjunto de variables sobre las experiencias de las personas en el mercado laboral, incluyendo si los encuestados trabajan en el sector público o privado. Al reunir datos comparables de ambos sectores, estas encuestas proporcionan una base sólida para comprender las características de los funcionarios públicos en comparación con sus homólogos del sector privado. Por ejemplo, los datos de estas encuestas permiten a los gobiernos comparar la demografía y las cualificaciones educativas de la fuerza laboral del sector público con las del sector privado, así como evaluar la equidad y competitividad salarial del sector público. Esta información es crucial para fundamentar decisiones para la gestión de recursos humanos dentro de la administración pública.

Reconociendo la importancia de adaptar estas recomendaciones a las particularidades de cada país, esta Carta propone la implementación de las siguientes acciones:

- a) Analizar las encuestas de hogares existentes para entender: i) la competitividad de los salarios del sector público en comparación con los del sector privado, por ejemplo, en diferentes regiones del país y para distintos niveles educativos; ii) las diferencias salariales de género entre los sectores público y privado; y iii) la composición educativa del personal en el sector público frente al privado.

- b) Asegurar que las futuras políticas salariales del sector público se basen en un análisis riguroso de las disparidades salariales entre el sector público y privado, así como en otros análisis relevantes (por ejemplo, diferencias de género).
- c) Buscar referencias internacionales siempre que sea posible, utilizando por ejemplo los Indicadores Mundiales de Burocracia.

Capítulo 5. Gobernanza de la Medición y el Análisis de Datos en la Administración Pública y recomendaciones finales para la implantación de la Carta

Esta Carta aspira a convertirse en un instrumento clave para que los gobiernos de los países de la Región implementen acciones y estrategias destinadas a mejorar la medición y el funcionamiento de las administraciones públicas. Como complemento a las recomendaciones sobre fuentes de datos específicas presentadas en el capítulo 4, se proponen una serie de medidas directamente aplicables dentro de lo que denominamos el marco de gobernanza de la medición en la Administración Pública.

5.1 Creación de entes rectores para la medición de la Administración Pública

La medición eficaz de la administración pública requiere una capacidad institucional robusta. Unidades centrales de análisis, situadas en un lugar estratégico en el gobierno, permiten aprovechar economías de escala tanto en la ejecución de análisis como en la generación de datos comparables entre organizaciones estatales, además de facilitar economías de red para los usuarios que invierten en una arquitectura de datos común.

Las unidades centrales pueden ser complementadas por unidades analíticas ubicadas en grandes departamentos individuales. Estas unidades dentro de las organizaciones pueden apoyar la analítica central, ayudando a interpretar los resultados para su contexto específico y adaptando las herramientas analíticas a las necesidades particulares de la organización (por ejemplo, para medir la productividad del procesamiento de casos en su organización respectiva). Es fundamental que las unidades de análisis para la medición de la administración pública estén integradas en una comunidad de prácticas dentro del gobierno. La existencia de una comunidad de prácticas y de unidades especializadas también puede facilitar la creación de carreras profesionales para los funcionarios públicos especializados en analítica gubernamental, lo que contribuiría a aumentar la competencia a largo plazo en este ámbito dentro de la administración pública.

5.2 Implementar una estrategia analítica centralizada para la medición de la Administración Pública

Adoptar una estrategia y agenda analítica centralizada alineada con las prioridades clave del Gobierno para mejorar la administración pública. Esta estrategia debe armonizar las variables comunes y llevar a cabo análisis conjuntos de las mismas, con el apoyo de agencias específicas que fortalezcan este "bien público". La ausencia de puntos de referencia objetivos en muchos ámbitos del trabajo gubernamental, que permitirían a las organizaciones evaluar su éxito sin necesidad de compararse con otras entidades del sector público, hace que la armonización y la evaluación comparativa a través de variables comunes en todas las organizaciones sean de vital importancia. Asimismo, los gobiernos deberían invertir en medidas que faciliten las comparaciones internacionales, permitiendo a las organizaciones gubernamentales de un sector particular compararse con sus homólogos en otros países.

5.3 Desarrollar un cuerpo de gestión en el sector público capacitado para implementar y utilizar la medición en la administración pública

Los avances tecnológicos en medición y análisis resaltan la necesidad de contar con gestores altamente capacitados en el sector público. Un cuerpo de gestores públicos expertos en el uso de datos para medir la administración pública debe ser consciente de las limitaciones y supuestos inherentes a la medición, y tener la capacidad de utilizar los resultados analíticos para lograr una comprensión más profunda y holística de su organización.

5.4 Consideraciones finales: Voluntad política y gestión del cambio hacia la Medición de la Administración Pública

A lo largo de esta Carta se han delineado diversos aspectos dirigidos a impulsar con determinación una revolución de datos en la administración pública. Dado el impacto previsto por la creciente disponibilidad y uso de datos en todas las esferas de la sociedad, los países iberoamericanos deben demostrar la voluntad política necesaria para posicionar la expansión del uso de datos para mejorar la administración pública como un eje central en la transformación del Estado. Esto requiere un liderazgo político capaz de garantizar que los procesos de digitalización no solo aborden las operaciones gubernamentales, sino también la medición y el manejo de datos.

Es fundamental extender la medición, incluso cuando ello implique la existencia de ganadores y perdedores políticos debido a una mayor transparencia. Además, es crucial que la toma de decisiones en la administración pública se vea fortalecida y transformada por el uso de mejores datos. La productividad en el sector privado ha experimentado una revolución impulsada por los datos. Esta Carta busca ayudar a las administraciones públicas a aprovechar esta revolución y a implementar una transformación similar.