

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile

Mauricio Olavarria Gambi, Consultor

*Doctor en Policy Studies de la University of Maryland at College Park y Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Informe revisado por el Banco Interamericano de Desarrollo · Una publicación del Consejo Para La Transparencia*

Título

La institucionalización y gestión estratégica
del acceso a la información y la transparencia activa en Chile
Primera edición

Autor

Mauricio Olavarria Gambi

Editores

Banco Interamericano de Desarrollo
Consejo para la Transparencia

ISBN

978-956-9137-00-6

En la realización de este estudio colaboraron los siguientes profesionales: Víctor Higuera, Pablo Briceño y Cesia Arredondo. A ellos agradezco su ayuda y dedicación. También agradezco los comentarios formulados a una versión preliminar de este trabajo por Carlos Cordovez, Juan Cruz Vieyra y por directivos del Consejo para la Transparencia. Los errores u omisiones son de responsabilidad del autor.

Índice

Prólogo	5
I. Resumen ejecutivo	6
II. Introducción	9
III. Marco institucional del acceso a la información	15
IV. La formulación de la política de acceso a la información	20
El germen de la política de acceso a la información pública	24
La formulación de la ley de acceso a la información pública	29
El debate acerca del perfil del consejo para la transparencia	35
V. La instalación y gestión estratégica del Consejo	42
El modelo institucional	45
El modelo de gestión	56
El modelo organizacional	71
Herramientas	80
Extensión y difusión del Consejo	91
VI. Conclusiones, implicancias y aprendizajes	92
VII. Referencias	101
VIII. Anexos	111
Anexo 1: Lista de entrevistados	112
Anexo 2: Casos emblemáticos de decisiones del Consejo para la Transparencia	113
Anexo 3: Planificación estratégica y control de gestión en el Consejo para la Transparencia	115
Anexo 4: Macroprocesos de la gestión del Consejo para la Transparencia	119
Anexo 5: Estructura del Consejo para la Transparencia a Mayo 2009	122
Anexo 6: Unidad de Promoción y Clientes: su enfoque de gestión	123

Prólogo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Consejo para la Transparencia del Estado de Chile se complacen en presentar la publicación del estudio de caso “*La Institucionalización y Gestión Estratégica del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile*” del profesor e investigador don Mauricio Olavarría Gambi, Doctor en Policy Studies de la University of Maryland at College Park y Magister en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Este estudio documenta la experiencia de instalación de la política pública de acceso a la información en el Estado Chileno y de su organismo garante, el Consejo para la Transparencia, y es una muestra del apoyo permanente entregado por el BID al Consejo para la Transparencia en su proceso de instalación.

El documento aborda el análisis del proceso de institucionalización y gestión estratégica de la implementación de la política pública de acceso a la información de los servicios del Estado, de la instalación del órgano que la impulsa y el rol que en ello desempeñaron otros actores públicos y privados. De esta forma, se busca reconstituir el camino que han seguido los esfuerzos orientados a generar finalmente un mayor conocimiento y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, potenciando con ello el control social y la gestión de los intereses colectivos e identificar logros, déficits y desafíos de este emprendimiento.

El BID y el Consejo para la Transparencia identifican en este trabajo oportunidades de traspaso de aprendizaje relevante para otros países que impulsan políticas de acceso a la información pública o se encuentran en proceso de generación o instalación de Organismos rectores y esperan que las lecciones aprendidas en este proceso sean de utilidad para todos los actores involucrados del gobierno, parlamento y de la sociedad civil.



I. Resumen Ejecutivo

I. Resumen Ejecutivo

Este estudio de caso analiza el surgimiento de la política pública chilena sobre acceso a la información en poder de los órganos del Estado y la instalación del organismo creado para implementarla y asegurar su cumplimiento. El estudio analiza el contexto en el que surge la ley, el proceso de formulación de la política pública y se focaliza en el proceso de institucionalización e instalación de capacidades del órgano creado por la ley, el Consejo para la Transparencia.

La información en la que se basa el estudio proviene de 19 entrevistas a personas que han desempeñado roles importantes en relación a la política pública, tanto internos como externos al Consejo, de un Taller de conversación colectiva con el equipo directivo del Consejo, de documentación del Consejo y de órganos públicos, de literatura especializada y de revisión de prensa del periodo 2008 - 2011.

La institucionalización del acceso a la información pública en Chile es el resultado de un emprendimiento político que tarda 15 años en germinar. Aunque la ocurrencia de escándalos de corrupción son determinantes para que el sistema político se decidiera a impulsar una legislación que promueve la transparencia y el acceso a la información pública, esta política pública es vista más bien como la satisfacción de un derecho de tercera generación antes que como una política anticorrupción dados los bajos niveles de percepción de la corrupción que muestra Chile. Así, la finalidad del emprendimiento político ha sido el de “dar acceso a la información pública al ciudadano de a pie”.

Este emprendimiento muestra avances sustantivos como la promulgación de la ley y su reglamento, la creación, instalación y operación del Consejo para la Transparencia, el que a su segundo año de funcionamiento se encamina decididamente hacia su consolidación institucional. El recorrido también muestra retrocesos, como la falta de tramitación de la propuesta de ley sobre acceso a la información enviada al Congreso en 1995 y retirada en el 2000, y la dictación del Decreto Supremo N° 26 de 2001 - derogado el 2005 -, que establece amplias condiciones para declarar como secretos o reservados actos y documentación de los órganos públicos. Adicionalmente, el proceso de formulación debió

superar dos grandes dificultades, que se constituyeron en importantes frenos a su avance: por un lado, el extendido secretismo en el Estado chileno y, por otro, el hecho que órganos públicos con tradición vieran como propio el espacio institucional que se estaba creando.

Las lecciones que deja el caso apuntan a reconocer que:

- La existencia de una mentalidad secretista que puede retrasar o abortar el proceso.
- La creación de un organismo del tipo del Consejo para la Transparencia puede ser visto como una amenaza por organismos públicos que actúan en el espacio institucional que se está creando.
- La necesidad de diálogo y cooperación entre los impulsores e implementadores de la política pública, por un lado, y el gobierno y otros organismos públicos que actúan en el mismo espacio.
- La necesidad de asegurar un financiamiento estable y suficiente para una efectiva implementación de la política pública.
- La importancia de constituir un equipo humano afiatado, motivado y competente para la implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública.
- La necesidad de visibilizar la actuación del órgano encargado de implementar la política.
- La importancia de desarrollar una gestión efectiva y funcional al objetivo de la política pública.

Visto en perspectiva, en análisis del caso de la institucionalización y gestión estratégica de la política chilena de transparencia y acceso a la información pública provee la oportunidad, a promotores de iniciativas similares, de identificar como se configuraron las oportunidades para empujar por la materialización del “derecho a saber”, las restricciones que surgieron, los frenos y retrocesos que se dieron en el proceso, identificar los avances y aspectos críticos en la implementación de esta política pública orientada a la expansión y profundización de la democracia.

II. Introducción

II. Introducción

¿Qué lecciones arroja el proceso de formulación e instalación de la política chilena de transparencia activa y acceso a la información pública, a dos años de su entrada en vigencia?. El presente trabajo aborda el análisis del proceso de institucionalización y gestión estratégica de la política chilena de acceso a la información y transparencia activa, de la instalación del órgano que la impulsa - el Consejo para la Transparencia - y el rol que en ello desempeñaron otros órganos públicos. Así, el trabajo busca reconstituir el recorrido que han seguido los esfuerzos orientados a generar un mayor conocimiento y participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado e identificar logros, déficits y desafíos de este emprendimiento. La documentación de un proceso como este puede ser relevante para otros países de la región latinoamericana que impulsan medidas de acceso a la información pública y para los esfuerzos de organismos multilaterales - particularmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) - que buscan apoyar tales iniciativas.

La ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, publicada el 20 de Agosto del 2008 y su reglamento, publicado el 13 de Abril del 2009, han hecho exigible el derecho de los ciudadanos de acceder a información pública, han establecido los procedimiento que permiten impetrar ese derecho y recurrir de amparo, a la vez que han identificado las excepciones a la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado. Al igual que Chile, Ecuador, Honduras, Jamaica, Colombia, México, Panamá, República Dominicana, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, y Uruguay han promulgado cuerpos legales con similares propósitos en la última década. Adicionalmente, otros países latinoamericanos que se encuentran en el proceso de formulación de leyes de este tipo son Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.

Desde fines de la década de 1990 las políticas pro-transparencia han sido recurrentemente incluidas en las agendas de las agencias internacionales y de los gobiernos como parte de las políticas anti-corrupción. Junto a reformas administrativas, financieras y económicas, esfuerzos orientados a la construcción y expansión de capacidades institucionales, un mayor acceso a la información pública e investigación de los episodios de corrupción son vistos como estrategias que favorecen la reducción de oportunidades de corrupción

(Stapenhurst y Sedigh 1999). La transparencia puede ser entendida como “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath y Kaufmann 1999, en Rehren 2008).

En este contexto, en el ámbito latinoamericano, desde el 2009, el BID ha venido implementando un Plan de Acción para fomentar la transparencia y controlar la corrupción (PAACT), uno de cuyos elementos esenciales es el fortalecimiento institucional orientado a la promoción del acceso a la información de los órganos públicos.

En el caso chileno, aunque la política de transparencia surge en el contexto de episodios de corrupción, la formulación y posterior implementación se orienta más bien a satisfacer un derecho de tercera generación¹. Esa orientación de la política parece explicarse por el hecho que, aún con estos episodios, la percepción de corrupción en Chile es baja². En el Índice de Percepción de Corrupción del 2010 Chile aparece en el lugar 21, con 7,2 puntos, de un total de 178 países, donde aquellos que se ubican en el número 1 (Dinamarca, Nueva Zelanda y Singapur) obtienen 9,3 puntos y el número 178 (Somalia) obtiene 1,1 puntos (Transparency International 2011)³.

A su vez, la baja percepción de corrupción se asociaría a una larga tradición chilena de “preocupación por el adecuado uso de los recursos públicos”, que llevó a instalar diversos órganos e instituciones a lo largo del tiempo para prevenir o enfrentar este tipo de hechos. Entre ellos se destacan la comisión revisora de los gastos del Cabildo de Santiago, en 1541, la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Chile, en el siglo XVIII, la Contaduría Mayor del Estado, en 1839, la Dirección General de Contabilidad y el Tribunal de Cuentas, en 1869, y la Contraloría General de la República, en 1927 (Olavarría y Figueroa 2010).

Adicionalmente, la idea de satisfacer un derecho de tercera generación también aparece asociada al litigio entre Marcel Claude Reyes y otros versus el Estado chileno, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado chileno a “entregar

¹ Los derechos de tercera generación son conocidos también como derechos de solidaridad porque su satisfacción afecta a conjuntos específicos de la sociedad y, en consecuencia, implican la idea de corresponsabilidad. Entre estos derechos se cuentan el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, el derecho al medioambiente sano, el derecho a la libre determinación y el derecho a la información (ver, por ejemplo, Cátedra UNESCO de Sostenibilidad 2011).

² Un muy interesante trabajo de Rehren (2008) da cuenta de variados episodios de corrupción ocurridos en Chile en las décadas de 1990 y 2000. Aunque los episodios relatados por Rehren son ciertos y dieron origen a significativos escándalos, la reacción del sistema político se orientó a generar instituciones que permitieran prevenir hechos de las mismas características y sancionar la ocurrencia de ese tipo de episodios. Adicionalmente, aún con esos hechos no se observa un empeoramiento en la imagen de probidad que proyecta el país.

³ Entre 1995 y 2010 la ubicación de Chile en el Índice de Transparencia Internacional ha fluctuado entre el lugar 14, en 1995, la mejor ubicación, y el puesto 25, en 2009, la peor ubicación. Del mismo modo, la peor puntuación la obtuvo Chile en 1997 con seis puntos (puesto 23) y la mejor puntuación fue la de 1995, con 7,9 puntos, seguida por las de 2001 y 2002 (lugar 17 y 18), con 7,5 puntos. En términos generales Chile ha tendido a ubicarse alrededor del puesto 20 con un promedio de 7,12 puntos. El Índice de Percepción de la Corrupción de 1995 incluyó a 41 países.

la información solicitada por los recurrentes” sobre la empresa forestal Trillium y el proyecto Río Cóndor, en poder del Comité de Inversiones Extranjeras. La sentencia también estableció que “el Estado (chileno) debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo control del Estado y realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho” (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2006: 65).

La política de transparencia y acceso a la información pública aparece, también, asociada al proceso de modernización de la gestión pública chilena, impulsada a partir de mediados de la década de 1990, con la finalidad de “reducir trámites, aumentar la transparencia, mejorar conocimientos y hacer efectiva la disciplina fiscal” (Cañas 2003: 157).

De este modo, entonces, aunque los esfuerzos por abrir el acceso de la información de los órganos públicos a los ciudadanos aprovechan coyunturas, más propiamente se entroncan con una larga tradición de preocupación por el adecuado uso de los recursos públicos, de impulsos modernizadores en el Estado chileno y de un progresivo reconocimiento - a veces a la fuerza - del ejercicio de los derechos ciudadanos. Con ese antecedente, surge la ley sobre acceso a la información pública y el Consejo para la Transparencia, como órgano encargado de implementar la ley. Ese antecedente también plantea influjos a la instalación y desarrollo del Consejo y su mandato.

Dadas las características anotadas del caso chileno - de bajos niveles de percepción de corrupción (Transparency International 2011), con una larga tradición de preocupación por el adecuado uso de los recursos públicos (Olavarría y Figueroa 2010), con una institucionalidad fuerte y donde la promoción de la transparencia y acceso a la información pública ha sido vista como la satisfacción de un derecho de tercera generación - es válido, entonces, preguntarse ¿Qué lecciones se derivarían para países con un perfil distinto o contradictorio con el que presenta Chile?.

La transparencia y el acceso a la información pública se constituyen como bienes públicos que fortalecen el funcionamiento institucional, aportan legitimidad al funcionamiento del sistema democrático y previenen la corrupción. El supuesto básico detrás de este recorrido es que la existencia de mecanismos de control social establece desincentivos a prácticas corruptas, a la vez que genera una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado. De este modo, la promoción de la transparencia y del acceso a la información converge con el interés de las élites, en el sentido que incrementa la legitimidad de las instituciones y de las prácticas de administración del Estado.

La formulación de la ley 20.285 y la instalación del Consejo para la Transparencia chileno ilustra un caso en que la voluntad presidencial recoge como oportunidad sucesos de corrupción acaecidos y la repercusión que habían tenido las sanciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para impulsar una iniciativa pro-transparencia, aprovechando los avances registrados en el Congreso a propósito de una iniciativa en la misma dirección presentada por dos Senadores (uno oficialista y otro de oposición). El caso también ilustra que el camino a la transparencia no tiene un solo sentido, sino que también pueden haber retrocesos, y como la creación e instalación de un nuevo órgano debe superar la tensión que surge del hecho que el ámbito de actuación que le es asignado es percibido como propio por otros órganos.

La información utilizada para este estudio de caso ha provenido de 19 entrevistas a Consejeros y directivos del Consejo para la Transparencia, parlamentarios involucrados en la formulación de la ley y/o en iniciativas relacionadas con temas de probidad, personas que en el ejercicio de sus cargos en el poder ejecutivo se han relacionado con el tema, actores claves que han desempeñado roles de promoción del derecho a la información pública en la sociedad civil y académicos y expertos de diversos centros de investigación (ver Anexo 1). También se desarrolló un Taller de conversación colectiva con directivos del Consejo. La investigación también ha acudido a documentación propia del Consejo para la Transparencia, a literatura especializada, a reportes de organismos internacionales, de servicios públicos chilenos y de la sociedad civil, a revisión de la legislación,

a indagación de prensa y al análisis de presentaciones sobre el tema de autoridades, líderes políticos y de opinión.

Luego de esta introducción, las siguientes secciones del trabajo abordan el análisis de los cambios en el marco institucional chileno que rige el derecho de acceso a la información pública, el relato del proceso de formulación de esta política pública y el proceso de instalación, consolidación y desarrollo del Consejo para la Transparencia. La sección final ofrece las conclusiones e implicancias que fluyen del estudio del proceso.

III. Marco Institucional

DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN CHILE

III. Marco institucional del acceso a la información en Chile

El marco normativo que regula el acceso a la información pública en Chile es el resultado de emprendimientos de largo plazo, cuyo origen remoto se ubica en la larga tradición de preocupaciones por el adecuado uso de los recursos públicos – mencionada en la sección introductoria – y, más próximamente, en la política de modernización de la gestión impulsada ya formalmente a partir de mediados de la década de 1990⁴.

Entre los primeros esfuerzos del emprendimiento de la década de 1990 está la conformación de la Comisión de Ética Pública⁵, en 1994, la que generó el “Informe sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción” que, a su vez, serviría de base para la discusión y promulgación de la ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa, y la modificación de la ley N° 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado.

Más adelante, los Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, de Enero del 2003, generaron también aportes sustantivos a la construcción de la institucionalidad de la transparencia en Chile. Uno de ellos es la ley sobre Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos del Estado que establece que “el procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él” (artículo 16); y que los ciudadanos involucrados tienen derecho a conocer el estado del trámite, obtener copia de los documentos utilizados, identificar a las autoridades y funcionarios que han intervenido (artículo 17). Otros son las leyes N°s 19.884 y N° 19.885, referidas a la transparencia en el financiamiento de campañas electorales, partidos políticos y control del intervencionismo electoral.

A su vez, la reforma constitucional del 2005⁶ estableció que “son públicos los actos y las resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”, con la sola limitación de aquellos que una ley de quórum calificado señale

⁴ El origen de esta política pública es distinta al que exhiben otros casos en América Latina, como los de Perú y México. En esos, el surgimiento de la política de acceso a la información estaría asociado a una doble transición, desde una economía interventora a una de libre mercado y de un sistema autoritario a uno democrático competitivo (ver Vieyra 2009).

⁵ La Comisión Nacional de Ética Pública fue creada mediante Decreto 423 del 18 de Abril de 1994, dependiente del Ministerio del Interior, “como instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública”. La Comisión estuvo integrada por representantes del gobierno y de organizaciones políticas. El decreto que la creó le otorgó un plazo de 100 días para evacuar el informe final, luego de lo cual quedó disuelta.

⁶ La reforma constitucional aludida, implementada mediante ley 20.050, derogó tácitamente el Decreto Supremo N°26 del 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establecía el Reglamento sobre secreto y reserva de los actos y documentos de la Administración del Estado y todas las demás normas que establecían casos de secreto o reserva en los actos de la Administración del Estado.

reservados o secretos (artículo 8°), y que los ciudadanos tienen “el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes” (artículo 14). De este modo, entonces, la transparencia y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de los órganos públicos se eleva a rango constitucional.

En el periodo de la Presidenta Bachelet se dictó el Instructivo Presidencial N°008, del 4 de Diciembre del 2006, que establece el principio de “Transparencia Activa” y ordena a los servicios públicos publicar en sus páginas web las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, la nómina de funcionarios de planta, a contrata y a honorarios, la transferencia de fondos a personas jurídicas, la normativa aplicable al servicio, y los actos y resoluciones del servicio respectivo. El principio de Transparencia Activa, en este ámbito, fue definido como “la publicidad de la información por parte de los organismos públicos, de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno” (Presidencia de la República de Chile 2006).

Asimismo, las iniciativas impulsadas por los Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri, en orden a reformar variados cuerpos legales con la finalidad de hacer más expedito el acceso de los ciudadanos a la información pública, fue recogida por el gobierno y, a través de una indicación sustitutiva, envió a trámite parlamentario el proyecto que daría origen a la ley 20.285 sobre “Acceso a la Información Pública”. Esta ley regula el ejercicio del derecho de acceso a la información de los organismos del Estado, establece los procedimientos para hacer efectivo ese derecho, las excepciones a entregar la información solicitada y crea al Consejo para la Transparencia.

CUADRO N° 1: Marco normativo que regula el acceso a la información pública

Constitución Política Artículo 8°	Ley 18.575 sobre Bases Grales. de Administración del Estado
Ley 20.285	
Reglamento Ley 20.285 D.S. 13/2009	Ley 19.880 de Procedimientos Administrativos
Estatuto Consejo para la Transparencia	Ley 10.336 Orgánica de la Contraloría G.R.

Fuente: MINSEGPRES, Comisión de Probidad 2011

Conforme a este marco normativo, el Consejo fue creado como un órgano autónomo, con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, gobernado por un Consejo de composición plural de las principales fuerzas políticas del país. La misión encargada al Consejo es la de promover la transparencia en el país, fiscalizar el cumplimiento de la ley y garantizar el derecho de acceso a la información. El Consejo inició sus funciones el 20 de Abril de 2009, junto con la entrada en vigencia de la ley y su reglamento⁷.

⁷ El reglamento que operativiza la ley 20.285 es el Decreto Supremo N°13, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, promulgado el 2 de Marzo del 2009 y publicado en el Diario Oficial el 13 de Abril de 2009.

Asimismo, las decisiones que ha ido tomando el Consejo para la Transparencia han ido asentando su competencia y su imperio. Aunque ha habido casos en que ello ha sido discutido por órganos públicos, la resolución de solicitudes de información pública y los fallos de las Cortes de Apelaciones han ido fortaleciendo el rol del Consejo. En la jurisprudencia que ha ido emergiendo destacan casos emblemáticos que son presentados en Anexo 2.

Visto en perspectiva, la institucionalidad que aborda los temas de transparencia y acceso a la información en Chile es el resultado de emprendimientos de largo aliento y que ha ido siendo construida de manera incremental, en que las nuevas normas representan las respuestas que el sistema político ha ido dando a coyunturas desafiantes. Este último aspecto es abordado en la próxima sección.

IV. La Formulación

DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

IV. La formulación de la política de acceso a la información

La política chilena de acceso a la información pública y transparencia activa es heredera de los esfuerzos del sistema político orientados a perfeccionar la institucionalidad para prevenir episodios de corrupción. La ocurrencia de este tipo de hechos – con escándalos públicos – ha llevado a diferentes gobiernos a generar normas y proyectos de ley, que en la mayoría de los casos han sido aprobados. Es decir, la ocurrencia de escándalos de corrupción ha generado la motivación necesaria para que el sistema político efectuara perfeccionamientos de la institucionalidad con la finalidad de evitar nuevos episodios del mismo tipo.

El proceso chileno de formulación de políticas públicas está fuertemente concentrado en el poder ejecutivo. Chile es caracterizado como uno de los países con mayor centralismo político en América Latina (Eaton 2004). Este centralismo, que tiene diversas manifestaciones, se expresa en el proceso de formulación de políticas públicas, tanto en las relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo, como también en la estructuración y actuación del sistema de partidos.

Chile ha sido señalado con recurrencia como un caso en el que la autoridad legislativa del Presidente es potencialmente dominante (Mainwaring y Shugart 2002), como uno de los casos de muy alto poder presidencial (Llanos y Nolte 2006), de un presidencialismo exagerado con Presidentes moderados (Siavelis 2001) o que Chile tendría uno de los sistemas presidenciales más fuertes de América Latina (Boeninger 2007). Comparado con el caso de Estados Unidos y de los demás países de América Latina, Chile resaltaría como un caso de hiperpresidencialismo. El Presidente en Chile tiene iniciativa de ley exclusiva en materias referidas a la división político – administrativa, administración financiera y presupuestaria, creación de servicios públicos, deuda pública, seguridad social, impuestos, asuntos laborales y de Fuerzas Armadas. Adicionalmente, el Presidente tiene atribuciones que le permiten una fuerte influencia en la organización del trabajo legislativo a través de la introducción de urgencias en la discusión de los proyectos de ley. Tiene también la capacidad de veto que le permite, fundadamente, no promulgar los

textos legales aprobados por el parlamento, reintroducir la discusión o bien sustituir las iniciativas emprendidas por parlamentarios⁸.

En este contexto, Payne, y otros (2006: 99) sitúan a Chile como uno de los países en que el Presidente cuenta con mayores poderes legislativos de la región. Boeninger (2007: 63 y 49), a su vez, caracteriza al Congreso chileno como “reactivo constructivo”, con moderados poderes de acción, pero amplios de reacción.

Este desbalance de atribuciones se expresa en la capacidad legislativa de ambos poderes en la tarea de aprobación de leyes. Entre los años 1990 y 2005 el Poder Ejecutivo envió al Parlamento un total de 1.637 proyectos de ley, de los cuales 1.259 (77%) fueron aprobados, 106 fueron retirados, 114 fueron archivados y 20 fueron rechazados (1,5%) (Boeninger 2007:139). En el mismo período, solo un 13% de las mociones parlamentarias se transformó en ley (Boeninger 2007: 66). Así, lo que los datos reflejan es la gran capacidad del gobierno para aprobar proyectos incluidos en su agenda legislativa y el rol de colaboración desempeñado por el Congreso.

El sistema de partidos también es reflejo de la concentración política que se observa en Chile. El sistema de partidos chileno presenta un alto nivel de estructuración ideológica - con una clara distinción en el eje de izquierda a derecha -, bajos niveles de polarización, un alto grado de institucionalización política (Alcántara y Luna 2004), pero con altos niveles de nacionalización partidaria. Aunque esto ha generado estabilidad al sistema político en su conjunto (Alemán y Saiegh 2007 y Ortega 2003), también ha producido altos índices de nacionalización partidaria⁹, lo que ha implicado que los partidos políticos sean controlados casi exclusivamente por las élites nacionales (casi siempre residentes de Santiago, la capital) (Stein y otros 2006, Harbers 2009).

En un contexto como el chileno, en que el sistema expresa concentración y centralización del poder político - en el que participa casi exclusivamente la élite santiaguina -, el proceso de formulación de políticas públicas queda más bien entregado a la iniciativa

⁸ La caracterización del presidencialismo chileno proviene de Olavarria 2010a.

⁹ El concepto de nacionalización del sistema de partidos hace alusión a la incidencia de las estructuras partidarias territoriales frente a las expresiones partidarias nacionales. Existen variados métodos de medición, pero todos quieren demostrar si la configuración partidaria de un país es decidida por los niveles nacionales o los sub-nacionales de los respectivos partidos políticos.

del poder ejecutivo. Por ejemplo, el caso de la política de la modernización pública revela que la iniciativa surge gracias al impulso que le da el Presidente de la República, que empodera a un grupo de técnicos motivados que diseñan la intervención, los que recurren a la potestad administrativa del Presidente para implementarla (Olavarría 2010a). El mismo análisis muestra que cuando la iniciativa sale de las prioridades presidenciales, la política decae y que es necesario el impulso de un actor con poder equivalente, y un contexto de crisis, para que la política se reinstale en la agenda del gobierno y de paso a soluciones que implican la vía legislativa, en vez de la potestad administrativa presidencial. El caso de la reforma de salud chilena y surgimiento del Plan AUGE también muestra que la intervención presidencial es decisiva, en un contexto de fuerte oposición al interior del gobierno, en la coalición a la que pertenece y con un decidido rechazo a la propuesta de parte de los gremios de la salud (Olavarría 2011a). El análisis de la formulación del Plan de Transporte Urbano de Santiago, conocido como Transantiago, también ilustra un caso en que las amplias facultades del poder ejecutivo, y el uso de las potestades administrativas presidenciales, son determinantes en el surgimiento del Plan, en las decisiones que hacen avanzar la iniciativa y en la de implementarlo (Olavarría 2011b).

Por otro lado, Chile se caracteriza por ser un país con bajos niveles de participación política¹⁰ y en organismos de la sociedad civil. Según el informe Latinobarómetro (2008), Chile es el país de América Latina en que se da más persistentemente la idea que “no es posible influir en las cosas para que cambien”. Asimismo, el Informe del PNUD (2004) concluyó que los ciudadanos percibían que las organizaciones sociales son las de menos poder en la sociedad chilena y otro estudio estableció que reiteradamente estas son “pequeños grupos débilmente articulados entre sí, dependientes del financiamiento estatal para ejecución de programas gubernamentales y no articulados a redes mayores” (Delamaza, 2005). Así, lo que muestran los estudios es que la sociedad civil chilena es más bien fragmentada y débil, lo que parece relacionarse a los bajos niveles de participación ciudadana y al desinterés de la población por la actividad política.

Otra característica relevante del caso chileno, en el ámbito de la gestión del Estado y del

¹⁰ Al momento de realizarse este estudio – y cuando hay propuestas de ley para hacer automática la inscripción en los registros electorales – un tercio de los potenciales votantes no se encuentran inscritos en los registros electorales. Asimismo, estudios muestran que el porcentaje de la población nada o poco interesada en la política es del 76% (LAPOP 2010).

análisis de la política de transparencia y acceso a la información pública, es lo que ha sido dado en llamar el secretismo. La Real Academia Española define a este concepto como un “modo de actuar en secreto con respecto a asuntos que debieran manifestarse” (RAE 2011). En la práctica de la Administración Pública este concepto se traduciría en el ocultamiento de información pública o denegación, por parte de funcionarios públicos, a ciudadanos que la requieren, incluso teniendo derecho a ello. En este plano, un estudio¹¹ de la Fundación Participa (2005), sobre acceso a la información pública en Chile, mostró que en el 69% de los organismos públicos a los que se había solicitado información no respondieron, que el 5% negó por escrito la entrega de la información solicitada, que en el 4% de los casos no se pudo entregar la solicitud, que en el 3% la solicitud fue transferida a otro organismo, que en el 1% de los casos se informó que la información no estaba disponible y solo el 17% de los servicios públicos entregó la información solicitada.

Es decir, lo que los estudios revelan es que el proceso chileno de formulación de políticas públicas se concentra en el poder ejecutivo y en la voluntad política presidencial, que el Congreso tiene un rol secundario y que la sociedad civil raramente aparece, participa e influye.

Entonces, el contexto en el que surgen las iniciativas que van construyendo la institucionalidad de la transparencia y acceso a la información pública es la de un modelo de formulación de políticas públicas que expresa alta concentración de poder en la figura presidencial, un Congreso “reactivo constructivo”, partidos políticos centralistas que refuerzan la propensión a la concentración de poder, una práctica de “secretismo” en la administración de los órganos públicos y escasa participación ciudadana.

EL GERMEN DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Como ha sido señalado en las secciones previas, el origen remoto de la política en análisis se encuentra en la larga tradición de preocupación por el adecuado uso de los recursos

¹¹ El estudio se realizó cuando ya se había promulgado la Ley sobre Procedimientos Administrativos y efectuado las modificaciones de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, ambas orientadas a favorecer el acceso ciudadano a la información pública. Para la época del estudio también estaba vigente el D.S. 26/2001 del MINSEGPRES, sobre reserva y secreto de los actos de la Administración del Estado. El estudio consideró 140 solicitudes de información pública en Chile a 6 Ministerios, 2 órganos del Poder Judicial, 8 Municipalidades y 2 empresas privadas prestadoras de servicios públicos. El estudio ubicó a Chile en el último lugar de los 10 países donde se hizo el mismo ejercicio. Los países en que se aplicó el estudio fueron: Bulgaria, Rumania, Armenia, Perú, Argentina, Macedonia, Francia, España, Sudáfrica y Chile.

públicos, en tanto que el origen próximo se ubica en la política de modernización de la gestión pública emprendida en el gobierno del Presidente Frei RT. A partir de entonces, van surgiendo diversas iniciativas que van dando creciente forma a la institucionalidad que busca otorgar transparencia a la gestión del Estado y regular el acceso a la información de los órganos de la administración pública.

Las iniciativas trascendentes en la construcción de este edificio institucional van precedidas, sin embargo, de bullados casos de corrupción que llevan a las autoridades gubernamentales a impulsarlas con la finalidad de prevenir la ocurrencia de eventos de similar naturaleza - aparte de buscar sanciones para los responsables, a través de procesos judiciales.

El surgimiento de la política de modernización de la gestión pública se da a propósito del reconocimiento que hace el Presidente Aylwin en su último mensaje a la nación acerca de la necesidad de actualizar la gestión del Estado, por la motivación del Presidente Frei RT hacia el tema – dada su condición de Ingeniero con postgrados en gestión y su experiencia como alto ejecutivo y empresario –, y de la constitución de un equipo de técnicos con altas capacidades y fluidas relaciones políticas, empoderados por el propio Presidente (Olavarría 2010a).

En este nuevo contexto, de un Presidente que busca modernizar el Estado, y a propósito de la ocurrencia de hechos que la prensa de la época expuso como casos de corrupción¹² surge, en 1994, la Comisión de Ética Pública¹³ y el “Informe sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción”. Las recomendaciones de la Comisión, organizadas en 41 medidas, dieron origen a sendos cuerpos legales, como las ya señaladas leyes sobre Probidad Administrativa, la modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado y sobre Procedimientos Administrativos. El Informe también motivó la creación de órganos de control interno – como el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y la Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, a la modificación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la

¹² Los casos fueron el desmalezado de la refinería de petróleos de Concón, el caso DIGEDER y el llamado Davilazo (ver Instituto Libertad 2007). El primero se refiere al desmalezamiento de un predio perteneciente a la Refinería de Petróleos de Concón, en 1993, por el cual se habría pagado un precio excesivo y cuyos fondos habrían sido destinados al financiamiento de campañas electorales senatoriales, de diputados y alcalde del Partido Demócrata Cristiano. Los Tribunales de Justicia caracterizaron el caso como de “Estafa Residual”.

En el caso DIGEDER se acusó al Director de la época de cometer irregularidades administrativas equivalentes al 5% del presupuesto del organismo de ese año. La investigación de la Contraloría General de la República, sin embargo, solo constató desorden administrativo y no se determinaron responsabilidades.

El Davilazo corresponde a las cuantiosas pérdidas por operaciones a futuro realizadas por CODELCO en 1994. Como consecuencia de ello, renunciaron el Presidente de la empresa, uno de los Vicepresidentes, el Gerente de Ventas y el Subgerente de Ventas. El operador de mercados a futuro fue condenado por fraude al fisco y negociación incompatible.

¹³ La Comisión de Ética Pública fue creada mediante Decreto 423 del 18 de Abril de 1994 crea la Comisión Nacional de Ética Pública, dependiente del Ministerio del Interior, “como instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública”. La Comisión estuvo integrada por representantes del gobierno y de organizaciones políticas. El decreto que la creó le otorgó un plazo de 100 días para evacuar el informe final, luego de lo cual quedó disuelta.

República –, a la evaluación de programas públicos, a información electrónica de las compras públicas y a la modernización del Código Penal en lo relacionado con el delito de corrupción (Rajevic 2009: 169).

Aunque el impulso presidencial y el trabajo de la Comisión generaron un importante reforzamiento a la institucionalidad de la transparencia, la más preciada herramienta para que los ciudadanos pudieran efectivamente conocer los pormenores de los actos de la administración del Estado – el proyecto de ley de acceso a la información pública –, luego de seis años de estancamiento en la Cámara de Diputados, fue retirado por el gobierno siguiente, el 7 de junio de 2000.

El proyecto de ley de acceso a la información pública promovido en la Administración Frei R.T.¹⁴ establecía el principio de libre acceso a la información en poder de los órganos de la administración del Estado, indicaba el procedimiento de acceso a la información administrativa, las causales de denegación de la información, los procedimientos de reclamo, y las responsabilidades y sanciones por el incumplimiento de la ley.

El cambio de gobierno implicó una pérdida de prioridad de la política de modernización de la gestión pública, cuestión que notoriamente se refleja en el hecho que de estar ubicada al más alto nivel del gobierno – un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública – se convierte en el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), dependiente de una División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el cuarto nivel jerárquico del gobierno (Olavarría 2010a).

En este nuevo contexto, la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado eleva a rango de ley orgánica constitucional los principios de probidad, transparencia y publicidad de los actos de los órganos de la administración pública, pero, a poco andar, el 28 de Enero de 2001, se dicta el Decreto Supremo 26, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que reglamenta los casos de reserva o secreto de los actos y documentos de los servicios públicos, aludidos

¹⁴ El proyecto de ley sobre acceso a la información administrativa fue enviado a la Cámara de Diputados mediante Mensaje Presidencial N°387-330, del 12 de Enero de 1995. El 31 de Marzo de 1998 se envía en Oficio 1900 al Presidente de la República proponiendo archivar la propuesta de ley. El proyecto fue finalmente retirado por el gobierno el 7 de Junio de 2000, sin haber pasado el primer trámite constitucional luego de seis años de tramitación.

en la recientemente modificada ley orgánica constitucional. El referido decreto otorgaba al Jefe Superior del Servicio la facultad de declarar los actos, documentos y antecedentes sujetos a secreto o reserva y, entre otros, establecía que a la correspondencia oficial del servicio le era aplicable tal condición.

La reinstalación de la política de modernización de la gestión pública, como prioridad política, se produjo a propósito de los acuerdos político-legislativos de Enero del 2003, motivados, a su vez, por la crisis surgida por hechos que afectaban la probidad y que fueron reportados por la prensa con caracteres de escándalos¹⁵. La crisis fue resuelta a través de una negociación entre el Presidente de la República y el líder del partido mayoritario – y de oposición – de lo cual surgieron los “Acuerdos Político Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, también conocidos como las “49 medidas”.

Aparte de la Agenda de Transparencia ya señalada, como medidas preventivas de fortalecimiento de la probidad pública, los “Acuerdos” también incluyeron medidas que apuntaron a la “simplificación de los procedimientos administrativos”, reforzar las funciones de evaluación de programas públicos y la auditoría interna, “profesionalización del servicios público”, “creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil”, “establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos”, fortalecimiento de “la licitación pública como el procedimiento general para las compras del Estado”, reforzamiento de la transparencia fiscal.

El ambiente creado por estos “Acuerdos” también permitió retomar los esfuerzos por consagrar y hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, que habían sufrido un revés con la dictación del Decreto Supremo N°26 sobre reserva o secreto en los actos de los órganos públicos. De este modo y recogiendo elaboraciones de la Comisión de Ética Pública de 1994 (Rajevic 2009), en Agosto de 2005, mediante la Ley 20.050, se elevó a rango constitucional el principio de probidad y de publicidad de los actos de la administración del Estado, sus fundamentos y procedimientos utilizados en las decisio-

¹⁵ Los sucesos en cuestión fueron conocidos como el caso “sobresueldos”, el caso “coimas”, el caso MOP-GATE, el caso MOP-CIADE, el caso MOP-IDECON, el caso “Banco Central” y el caso “CORFO-Invelink”. Se llamó caso sobresueldos a la práctica de pagar a los Ministros de Estado un suplemento mensual que se entregaba en dinero efectivo, en un sobre cerrado. El fundamento que se esgrimió fue que las remuneraciones de estas autoridades eran bajas. Luego se argumentó que esos montos tenían por finalidad cubrir gastos de representación, aunque no debía presentarse rendición de ellos. El caso se hizo conocido por la mención que el Ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz – quien a la fecha era investigado por los casos MOP – GATE, MOP – CIADE y MOP – IDECON – hizo al tema en una entrevista que dio a el diario “El Mercurio” (ver: El Mercurio 2002). Los medios de comunicación asociaron esos pagos a ingresos extras por el ejercicio del cargo y, por ello, fueron popularmente denominados como sobresueldos (ver El Mercurio 2007). El caso Coimas consistió en gestiones que hicieron un grupo de Diputados para que personeros del Ministerio de Transportes otorgaran la autorización de instalación de una planta de revisión técnica de automóviles. Por esas gestiones los Diputados recibieron un pago de parte del dueño de la planta. Por el caso fueron destituidos de su función parlamentaria cinco Diputados, se procesó al dueño de la planta y al Subsecretario de Obras Públicas, el que, luego de una largo juicio, fue finalmente sobreseído. Los casos MOP – GATE, MOP – CIADE y MOP – IDECON fueron casos en que el Ministerio de Obras Públicas (MOP) pago por servicios cuya total realización no se acreditó y que dieron origen a procesos en los tribunales de justicia. En el primero de los casos, la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A. (GATE), de propiedad del ex – SEREMI de Transportes de la Región Metropolitana de Santiago (1990 – 1993) (militante socialista), fue acusada de fraude al fisco por \$1.253 millones (US\$1.753.968), por abultamiento en el valor de los contratos y triangulación de dineros para el pago de sobresueldos para el personal del Ministerio (La Tercera 28.10.2008) y para financiar

nes. Ello, a su vez, implicó la derogación tácita del mencionado Decreto Supremo N°26. El inicio del gobierno de la Presidenta Bachelet implicó un refuerzo a la agenda de la modernización de la gestión pública. Luego de bullados casos que nuevamente afectaban a la probidad pública¹⁶ -- y que fueron ampliamente reportados por la prensa --, la Presidenta lanzó una agenda de transparencia, probidad, eficiencia, modernización del Estado y calidad de la política (Navarrete 2010, Rajevic 2009). La Agenda retoma aportes establecidos por la Comisión de Ética Pública de 1994 y de los Acuerdos Político Legislativos, pero también agrega elementos novedosos, como la creación de una “Agencia de Calidad de las Políticas Públicas” orientada a evaluar las intervenciones del Estado y a promover transparencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Otros temas relevantes que surgen de esta Agenda en el contexto modernizador son la ampliación del sistema de Alta Dirección Pública y reforzamiento de la Auditoría Interna de Gobierno. De esta Agenda también surge la ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, uno de sus mayores éxitos.

Visto en perspectiva, lo que este apretado recorrido muestra es que los esfuerzos por consagrar el derecho de acceso a la información pública van asociados a las agendas de transparencias y estas a los impulsos por modernizar el aparato de administración del Estado. Dicho de otro modo, los esfuerzos modernizadores crean el escenario para impulsar medidas de probidad y, con ello, abrir crecientes espacios para el conocimiento ciudadano de los actos de los órganos del Estado y sus fundamentos, pues estos son vistos como medidas preventivas de actos de corrupción. Así también, el contexto en que se producen los avances va estableciendo una asociación entre modernización del Estado y acceso ciudadano a la información en poder de los servidores públicos, lo que muestra una línea de trabajo para quienes impulsan iniciativas de acceso a la información pública en otras latitudes.

El análisis del recorrido también muestra que la preocupación por la probidad resurge a propósito de hechos asociados a escándalos de corrupción y del fallo de la Corte Interamericana de Justicia, los que son tomados como ventanas de oportunidades por

campañas electorales (Peñailillo 2004: 6; Instituto Libertad 2007). Los otros dos casos correspondieron a pagos que el MOP hizo al Centro de Investigaciones Aplicadas para el Desarrollo de la Empresa (CIADE) y el Instituto de Economía (IDECON), ambas dependencias de la Universidad de Chile. La acusación en estos dos casos señaló que se producían triangulaciones para pagar sobresueldos a personal del MOP.

El caso Banco Central hace referencia a la sustracción de información reservada que hizo la Secretaria desde el computador del Presidente del Banco Central, la que transfirió a la empresa de inversiones financieras Inverlink. Por el caso, hubo un proceso judicial y cárcel para la Secretaria y los máximos responsables de Inverlink. El Presidente del Banco Central renunció a su cargo al poco tiempo de conocerse públicamente los hechos.

En el caso CORFO — Inverlink, la empresa de inversiones atravesaba por una crisis de liquidez y para enfrentarla el presidente de la empresa, en connivencia con el Jefe de Tesorería de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), tomaron instrumentos financieros de CORFO avaluados en US\$107 millones y lo ingresaron a las arcas de Inverlink. El caso derivó en procesos judiciales en los tribunales y cárcel para los implicados. El máximo ejecutivo de CORFO renunció a su cargo.

¹⁶ Los casos fueron el que afectó a Chile Deportes, a un programa de empleos de emergencia en la Región de Valparaíso y a la Intendencia de la Región de Valparaíso, todos los cuales ocurrieron el 2005 y fueron conocidos públicamente el 2006. Una descripción más detallada de estos y otros casos se encuentra en Instituto Libertad 2007. En el primer caso, una auditoría de la Contraloría General de la República reveló un uso abusivo de franquicias tributarias, que el 42% del Programa Fondeporte habían sido adjudicados mediante asignación directa que era una forma excepcional de adjudicación, en vez de concurso público que era la norma general, y que la mitad de los fondos provenientes de donaciones privadas habían sido asignados a solo cuatro organizaciones intermediarias.

los impulsores de las agendas de probidad para generar cambios hacia una mayor transparencia y acceso a la información pública. De este modo, entonces, la apertura de esta ventana de oportunidad permite conectar el esfuerzo modernizador y la voluntad de generar mayor transparencia en el Estado.

El camino a la consagración del derecho de acceso a la información pública ha mostrado retrocesos también. La propuesta de ley presentada por el Presidente Frei RT en 1995 y el retiro de ella en 2000, como también la dictación del Decreto Supremo N°26 sobre secreto y reserva de los actos de los órganos del Estado, muestran que la “cultura del secretismo” resurge de tanto en tanto y que la atención y trabajo sobre el tema necesitan permanencia en el tiempo.

Así, lo que más propiamente muestra el análisis es que el recorrido por llegar a instalar una política pública de transparencia y acceso a la información pública recorrió largos 15 años, desde las primeras propuestas en 1994, plazo en el cual no ha estado exenta de reveses.

LA FORMULACIÓN DE LA LEY SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La voluntad política de hacer surgir una ley de acceso a la información pública aparece en un contexto en que casos que afectaban la probidad en el Estado se habían hecho públicos, temas que habían sido recogidos en la campaña presidencial del 2005¹⁷. En el caso de la candidata Bachelet, que luego sería ungida Presidenta de la República, su programa de gobierno enfatizaba la idea de gobierno ciudadano¹⁸ y, consecuentemente, su propuesta sobre transparencia incluía expresamente la idea de acceso a la información pública¹⁹, perfeccionando la propuesta de los Senadores Larraín y Gazmuri que se discutía en el Congreso. La propuesta de la candidata Bachelet señalaba que en el acceso a la información pública se debía “incluir también a los poderes Legislativo y Judicial, establecer claramente y por ley las razones de interés público para no entregar información, garantizar que la entrega de información sea rápida y completa: no rebasar

La Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados concluyó que los procedimientos usados se ajustaban a la normativa vigente.

El segundo caso consistió en el uso de recursos públicos provenientes de un programa de generación de empleos en la Provincia de Quillota, en la Región de Valparaíso, que habrían sido desviados al financiamiento de campañas de candidatos a Diputados de los partidos Socialista y por la Democracia. El Ministerio Público estableció cargos contra 15 personas. La Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados estableció que hubo intervención electoral, que pudo haber desviado de fondos públicos a campañas electorales, pero no se identificaron responsables políticos. El tercer caso es el que ocurrió con el Programa de Generación de Empleos (PGE) de la Intendencia de Valparaíso. En febrero de 2006 la Fiscalía de Valparaíso efectuó cargos contra siete personas por falsificación de facturas, adulteración de documentos y pago indebido a una persona que ejerció labores en la Intendencia con fondos del PGE.

¹⁷ Los candidatos que compitieron en la elección presidencial con Michelle Bachelet también incluyeron el tema de la transparencia en sus plataformas de campaña. El candidato Joaquín Lavín, respaldado por la Unión Demócrata Independiente (UDI), proponía la eliminación de las restricciones reglamentarias para el pleno acceso a la información de actos y documentos en manos de los organismos públicos (Lavín 2005: 44). El candidato Sebastián Piñera, apoyado por el Partido Renovación Nacional, planteaba la creación de un sistema de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos, ampliar el conocimiento de la ciudadanía de las cuentas anuales de los ministerios y perfeccionar las normas sobre acceso a la información. Respecto de este último tema proponía establecer al interior de la ley los criterios a considerar para calificar un documento como reservado y disponer de un procedimiento judicial más expedito y de fácil tramitación para poder solicitar el acceso a información (Piñera 2005: 65). El

los 10 días hábiles, y crear un organismo independiente que aplique un proceso de revisión de negativas de información y pueda ordenar el cumplimiento de la publicación oportuna” (Bachelet 2005: 8).

La iniciativa de los senadores Larraín y Gazmuri, presentada el 4 de Enero de 2005, proponía modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, a la Ley de Procedimientos Administrativos y a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional con el objeto de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y limitar las causales de reserva o decreto (BCN 2008: 6). La propuesta se concentraba en reformas en los poderes Ejecutivo y Legislativo, dejando para más adelante modificaciones en el Poder Judicial. La moción se fundamentaba en el diagnóstico de los senadores que la dictación del Decreto Supremo 26 del 2001 – sobre secreto o reserva de los actos de la Administración del Estado – había llevado a los Jefes de los Servicios Públicos a emitir rápidamente resoluciones que hacían impracticable el derecho de conocimiento de los actos de los organismos públicos y sus fundamentos. La moción fue aprobada en el Senado el 7 de Octubre del 2005.

Adicionalmente, el 19 de Septiembre del 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió su fallo obligando al Estado chileno a entregar la información solicitada por Marcel Claude Reyes y otros, a la vez que ordenó que se establecieran los mecanismos necesarios para garantizar el acceso a la información en poder de los órganos administrativos del Estado²⁰.

El contexto producido por los casos tildados de corrupción en las postrimerías del gobierno anterior, la amplia cobertura que tuvieron en los medios de comunicación, su abierta y acalorada discusión en la campaña presidencial, la moción presentada por los Senadores Larraín y Gazmuri, la idea de gobierno ciudadano incluido en el programa de Bachelet, y el fallo condenatorio al Estado de Chile en el caso Marcel Claude Reyes y otros generó una coyuntura propicia para acometer un vasto emprendimiento orientado a hacer exigible el derecho de acceso a la información pública y, con ello, materializar la

programa de gobierno del candidato Tomás Hirsch solo señala que “una reforma del Estado debe tener muy en cuenta (a) ... transparencia de la gestión pública ante la ciudadanía” (Hirsch 2005: 12).

¹⁸ El concepto de gobierno ciudadano recogía las ideas de ciudadanía activa, participación y control ciudadano del Estado.

¹⁹ Otras iniciativas incluidas en su Agenda de Transparencia eran la declaración patrimonial y conflicto de intereses, regulación del lobby, administración de empresas públicas, sociedades anónimas abiertas y financiamiento de las campañas políticas (Bachelet 2005).

²⁰ El caso es de larga data. Se inicia en 1998 con una solicitud de Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero al Comité de Inversiones Extranjeras del Banco Central para obtener antecedentes del proyecto Río Condor y de idoneidad y seriedad del inversionista Forestal Trillum. La información no fue entregada, lo que motivó recursos ante las cortes chilenas que fueron denegado. El 10 de Octubre de 2003 la Corte Interamericana de Derechos Humanos admitió a trámite la presentación de los requirentes por este caso.

voluntad política expresada por el gobierno y el sistema político en su conjunto respecto de perfeccionamientos institucionales que permitieran consagrar el principio de la transparencia en la gestión del Estado.

De este modo, la Presidenta Bachelet constituyó, en Septiembre del 2006, un grupo de trabajo²¹ cuyo mandato fue formular recomendaciones para favorecer la eficiencia, objetividad, responsabilidad pública y calidad profesional de la gestión del Estado. El grupo evacuó, en Noviembre del 2006, el “Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública”, el que fue conocido popularmente como la “Agenda de Probidad”. Aunque el informe reconoce el contexto producido por los hechos que afectaban la probidad pública, se centró en proponer arreglos institucionales que permitieran alcanzar más altos estándares de probidad, eficiencia y responsabilidad frente a la sociedad.

El informe propone medidas de transparencia activa y pasiva, reformas al sistema de alta dirección pública, financiamiento de campañas y partidos políticos, reforzamiento de los sistemas de control en el Estado, y otras medidas que favorecen la probidad y la transparencia (Grupo de Trabajo sobre Probidad y Eficiencia de Gestión Pública 2006). En materia de transparencia activa y pasiva, el informe propone la publicación, sin mediar solicitud alguna, de información acerca de la actividad del servicio público y contratos; la necesidad de dictar una ley para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y que establezca que la reserva es un caso excepcional, dado que la ley sobre la materia aprobada en 1999 demostró ser ineficaz; y la creación de un órgano autónomo de acceso a la información pública, dotado de recursos suficientes y atribuciones resolutivas que le permitieran ser eficaz en su cometido.

Recogiendo las propuestas del grupo de trabajo, la Presidenta Bachelet envió a trámite parlamentario la propuesta de ley sobre acceso a la información pública, mediante mensaje N°523-354, el 6 de Diciembre del 2006. El mensaje aplicaba una indicación sustitutiva a la moción de los Senadores Larraín y Gazmuri, resumía en un solo cuerpo legal las normas

²¹ Los integrantes del grupo de trabajo fueron: Enrique Barros Bourie, Carlos Carmona Santander, Alejandro Ferreiro Yazigi, Davor Harasic Yaksik, María Olivia Recart Herrera, Salvador Valdés Prieto y José Zalaquet Daher.

relativas a transparencia activa y pasiva, y creaba un órgano encargado de promover la transparencia en el país. También, de acuerdo a las proposiciones del grupo de trabajo, el 4 de Diciembre del 2006, se dictó el instructivo presidencial N°008, que afirmaba el concepto de “Transparencia Activa” e impartía instrucciones acerca de la información que debía ser expuesta en los sitios web de cada organismo de la administración del Estado, la que debía estar disponible para el acceso al público el 31 de Marzo de 2007.

En la tramitación del proyecto de ley en el Congreso varios temas fueron sensibles. Uno de ellos fue la denominación de órgano que promovería la transparencia. La indicación sustitutiva total enviada a trámite parlamentario establecía que el órgano a cargo de velar por la aplicación de la ley se denominaría “Instituto de Promoción de la Transparencia” (BCN 2008: 173). En las audiencias de la Cámara se sugirieron nombres alternativos como el de “Instituto de Acceso a la Información Pública”, porque era más cercano al derecho que se buscaba cautelar y coincidía con las experiencias mexicana e inglesa (BCN 2008: 177-178). Finalmente, en la discusión en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, el gobierno presentó una indicación sustitutiva que modificó el nombre a “Consejo para la Transparencia” (BCN 2008: 189), que es por el cual el órgano ha sido conocido desde entonces.

Otro tema sensible fue la composición del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia. El planteamiento original establecía que “el Consejo Directivo estaría integrado por un consejero designado por el Presidente de la República, quien lo presidiría en calidad de director, y cuatro consejeros designados por el Jefe de Estado con el acuerdo de los dos tercios del Senado” (BCN 2008: 173). Sobre el punto, la Comisión de Constitución de la Cámara argumentó que “parecía conveniente garantizar la independencia del Director del Consejo respecto del Jefe del Estado” (BCN 2008: 211). Frente a ello, el gobierno presentó una indicación sustitutiva que eliminaba la nominación del Director por parte del Presidente de la República, dejando que los cuatro consejeros nominaran al Presidente del Consejo, quien, a su vez, ejercería como Director del organismo, pudiendo ser reelegido, en tanto mantuviera la condición de consejero (BCN 2008: 211). El debate

del tercer trámite constitucional (Comisión Mixta Senado y Cámara de Diputados) recogió sugerencias provenientes de la sociedad civil, en orden a limitar a dos periodos el tiempo máximo de ejercicio del rol de consejero (BCN 2008: 419). En el mismo trámite también se estableció que la duración del mandato de los consejeros sería de seis años, que el Consejo se renovarían por parcialidades cada tres años, que la Presidencia del Consejo sería rotativa entre los consejeros cada 18 meses, que el Presidente no podía ser reelecto en ese cargo (BCN 2008: 418, 419, 452), y que los Consejeros fueran nominados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado en bloque. Asimismo, la Comisión Mixta omitió en el artículo 36 la referencia a que el Presidente del Consejo era también su Director (BCN 2008: 452), con lo que creó la figura del Director del Consejo separada de la de su Presidente y le asignó al Director las funciones ejecutivas establecidas en el artículo 42 de la ley.

Luego de establecido el mecanismo de nominación, se concretó una negociación para la designación de los consejeros²². Dado que se trataba de una nominación presidencial y que el Senado debía aprobar o rechazar al conjunto, se produjo una negociación que llevó a que los nominados representarían a las dos coaliciones políticas significativas del país (gobierno y oposición). De este modo, entonces, dos consejeros provenían de la Concertación de Partidos por la Democracia y otros dos consejeros representaban las visiones de la Alianza por Chile²³.

El mecanismo de nominación de los consejeros, que sean solo cuatro, que el Presidente sea electo por acuerdo entre ellos, que dure 18 meses en el cargo y que sea el voto dirimente ha sido considerado por los entrevistados como algo positivo en el devenir del Consejo. Los entrevistados coinciden en señalar que ello ha permitido reforzar la autonomía del Consejo, que “haya una convergencia hacia el centro” y que “no se hubieran manifestado agendas personales”, dado que la presidencia – y voto dirimente – dura 18 meses y va cambiando entre los consejeros. Adicionalmente, los entrevistados también coinciden en señalar que entre los consejeros ha habido un acuerdo tácito y efectivo de no politizar al Consejo, y de reforzar su rol institucional – no obstante que el origen de su nominación

²² Para la nominación de los Consejeros organismos de la sociedad civil vinculados al tema de promoción de la transparencia enviaron una carta a la Presidenta de la República en la que solicitaban que la designación se hiciera sin sesgos partidarios, se eligiera a gente que hubiera trabajado el tema y que se incluyeran mujeres.

²³ Al interior de las coaliciones, los consejeros también representaban intereses partidarios específicos. En el caso de la Concertación, uno pertenecía al Partido Demócrata Cristiano y el otro tenía cercanías con el pacto Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical Social Demócrata. En el caso de la Alianza por Chile, uno de los consejeros representaba al Partido Renovación Nacional y el otro a la Unión Demócrata Independiente.

es partidario —.

Otro tema que capturó la discusión fue la relación que se establecería entre el Consejo y órganos autónomos de rango constitucional, particularmente en los casos del Banco Central y la Contraloría General de la República. Aunque ambas situaciones son abordadas en detalle en el próximo acápite, es dable señalar aquí que en esos casos el proceso fue complejo y no exento de tensiones, dado que lo que estaba en discusión era el espacio institucional propio tanto de los órganos ya existentes, como el perfilamiento del organismo que se estaba creando.

Un punto que es dable resaltar en la tramitación de la ley es la participación activa de órganos de la sociedad civil²⁴ en el trámite parlamentario, cuestión que hace que este proceso diverja levemente de la tendencia general del modelo centralista de formulación de políticas públicas en Chile. Los testimonios recogidos en el trámite parlamentario de la ley, reseñados en la “Historia de la Ley 20.285” (BCN 2008), dejan ver que la sociedad civil pudo expresar opiniones en las audiencias del Congreso e influir en la elaboración del formato final que adquirió la ley²⁵. En este contexto, una cuestión llamativa es que el primer Presidente del Consejo para la Transparencia es el líder de un reconocido organismo de la sociedad civil que por largo tiempo ha bregado para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública en Chile.

Así, visto en perspectiva, lo que sugiere el análisis de la formulación de la ley es que la coyuntura en la que se expresa la voluntad política de promover un efectivo acceso a la información en poder de la administración del Estado se da en la campaña presidencial del 2005, motivada tanto por un sentimiento general de hastío - entre los ciudadanos y la élite política - hacia los casos de falta de probidad ocurridos poco antes, por la acción constante de organismos de la sociedad civil, como por la aprobación - en Octubre del 2005 - en el Senado de la moción de los Senadores Larraín y Gazmuri. A ello, luego se sumaría el fallo condenatorio del Estado chileno en el caso Marcel Claude Reyes y otros, lo que cristalizaría la decisión gubernamental de promover una ley de acceso a

²⁴ Las organizaciones de la sociedad civil recurrentemente citadas son Fundación Pro Acceso, Corporación Participa, Fundación Pro Bono, Open Society Institute, Chile Transparente, Ciudad Viva, Vota Inteligente.

²⁵ En todo caso, el contrapunto que recurrente se menciona sobre la participación de la sociedad civil en este caso es que se trataría de un grupo de ONGs de élite conformada por abogados de vasto reconocimiento y activos en el tema, pero que “el ciudadano de a pie” nuevamente estuvo ausente. Uno de los entrevistados y testigo privilegiado de los hechos pone en duda el rol de la sociedad civil en el surgimiento de la ley. Expresa que “La sociedad civil no habría sido suficiente. Decir que esto es la consecuencia de la presión de la sociedad civil no es correcto. Esto fue producto de un momento de coyuntura política que la Presidenta decide, pide el informe, se le entrega el informe y el momento mágico fue, cuando ella en vez de decir, sabe que más el informe lo guardo en el cajón, dice, sabe que esto se parece mucho a lo que yo pienso del derecho ciudadano, y vamos pa’ adelante. La sociedad civil, aparte de eso, estaba siendo derrotada por la inacción”.

la información pública.

La tramitación legislativa del proyecto de ley, enviado como indicación sustitutiva total, dejó ver un intenso debate en el que participaron no solo miembros de los poderes ejecutivo y legislativo, sino que representantes de la sociedad civil organizada. En él, la denominación original del órgano encargado de cautelar el cumplimiento de la ley cambió, se modificó la composición del Consejo directivo, reforzando la autonomía del Consejo, y se recogieron reivindicaciones de órganos que buscaban cautelar su rango de autonomía constitucional.

Así, lo que revela el análisis del proceso de formulación de la política de acceso a la información pública, expresada en la ley 20.285, es un intenso proceso político en que la coyuntura generada por la elección presidencial del 2005, los casos de faltas a la probidad ampliamente reportados por los medios, el dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los impulsos que se dieron desde el Congreso cristalizaron una voluntad política que llevó a generar esfuerzos para reducir prácticas de secretismo en la gestión pública chilena.

EL DEBATE ACERCA DEL PERFIL DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

El ámbito de las atribuciones que tendría el Consejo fue un tema complejo de definir. En el proceso legislativo quedó descartada la idea que el Congreso Nacional quedara sujeto al imperio del Consejo en materia de fiscalización de la transparencia, aún cuando la moción de los Senadores Larraín y Gazmuri proponía que las normas de transparencia activa y de derecho de acceso a la información le fueran aplicables. La razón de ello, según relata uno de los entrevistados y actor protagónico del proceso, fue que “para ello habría sido necesario una reforma constitucional, que exigía quórum muy altos, lo que habría alargado el proceso de discusión”. Tanto el gobierno, como quienes respaldaban la iniciativa en el Congreso querían aprovechar la coyuntura que se había formado por la convergencia de las voluntades de todos los actores claves en el proceso. La discusión

de una reforma constitucional solo para estos propósitos habría, probablemente, hecho diluir esa voluntad. Por ello, hubo un rápido consenso en dictar una ley de quórum simple y dejar los perfeccionamientos – incluida la aplicación de la ley de transparencia al Congreso – para más adelante.

Adicionalmente, en el proceso de formulación de la política de transparencia y acceso a la información, dos temas indisolublemente relacionados aparecieron como críticos: las atribuciones y potestades fiscalizadoras del Consejo respecto de organismos que tenían un estatus de autonomía constitucional, y la relación y vinculación que tendría con órganos que habían estado actuando en temas de probidad y transparencia. Así, el vínculo institucional que el Consejo tendría con organismos como el Banco Central, la Contraloría General de la República (CGR), el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES) y la Dirección de Presupuesto (DIPRES) fue un tema que requirió dedicación y atención especial.

Visión del Banco Central y la Contraloría

En relación al primer tema recién nombrado, dos episodios cobraron relevancia en el proceso de formulación de la ley. El primero, referido a la aplicabilidad al Banco Central de la ley de acceso a la información pública. La indicación sustitutiva total del gobierno incluía a ese órgano autónomo dentro de aquellos a los que se le aplicaría la ley de acceso a la información pública (artículo 2º), pero luego de presentaciones del Presidente y Fiscal del Banco Central, el gobierno envió una indicación excluyéndolo del ámbito de aplicación de la ley. En el proceso legislativo la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados rechazó inicialmente tal indicación (BCN 2008: 183), pero la Comisión de Hacienda de la Cámara la aprobó (BCN 2008: 251) y la votación en sala aprobó la indicación del gobierno (BCN 2008: 296). Aunque en el Senado se rechazaron las modificaciones de los Diputados, la Comisión Mixta de ambas Cámaras finalmente aprobó que el Banco Central tuviera su propio estatuto de transparencia y acceso a la información, y que los reclamos a sus procedimientos fueran conocidos directamente por las Cortes de Apelaciones.

Una situación similar ocurrió con la Contraloría General de la República (CGR). El Contralor General de la República reaccionó a la indicación del gobierno – de incluir a la Contraloría entre los órganos a los que le era aplicable la ley – señalando que la supervisión de las normas de transparencia y acceso a la información caía dentro del ámbito de atribuciones de la CGR y que, por lo mismo, había emitido desde largo tiempo jurisprudencia sobre el tema; que el proyecto de ley le confería atribuciones de fiscalización al Consejo para la Transparencia que por “imperativo constitucional solo le correspondían a la Contraloría”; que la aprobación de la propuesta podría generar “una duplicación, una interferencia o un entorpecimiento de la capacidad fiscalizadora” de la CGR para fomentar la transparencia; que era conveniente no repetir experiencias de creación de mecanismos e instituciones especiales “cercenatorias” de las competencias de la Contraloría; que la propuesta de ley “silencia la imprescindible labor de la CGR de ... velar por el cumplimiento de todos los preceptos sobre transparencia, publicidad y acceso a la información que consagra el ordenamiento en el ámbito administrativo” y que la CGR no podía estar sujeta a la fiscalización del Consejo para la Transparencia, dada la jerarquía de órgano autónomo constitucional de la CGR (CGR 2007).

La versión final de la ley recogió el planteamiento del Contralor de dar a la CGR una solución equivalente a la dada para el Banco Central, exceptuó al Consejo del trámite de toma de razón de la CGR y estableció que la Contraloría fiscalizaría al Consejo en materia de personal y juzgamiento de cuentas.

Aunque pudo entenderse que el informe del Contralor a la Comisión Mixta del Congreso planteaba una posición contraria a la creación del Consejo para la Transparencia - personeros de la repartición, en el trabajo de la Comisión Mixta, “en algún momento, incluso, insinuaron que el consejo era innecesario, porque la Contraloría tenía facultades suficientes para realizar esta tarea”²⁶ (BCN 2008: 491) -, una vez aprobada la ley la Contraloría apoyo decididamente la instalación del Consejo. Sobre el punto un Consejero expresa lo siguiente: “nos ayudaron mucho, el Contralor destinó personal en comisión de servicio para que pudiéramos hacer partir al Consejo, también nos ayudaron a sacar

²⁶ La cita es un extracto de la exposición en la sala del Diputado Jorge Burgos, respecto del trabajo de la Comisión Mixta.

la personalidad jurídica, sin la cual el Consejo no podía instalarse”.

En el perfilamiento del rol del Consejo – luego de la creación de la ley – la relación con la Contraloría ha sido un tema complejo, aunque ha llegado a establecerse un modo de entendimiento. Uno de los entrevistados lo expresa del siguiente modo: “cuando tuvimos que crear nuestros primeros reglamentos, el reglamento orgánico, se generó un intercambio de observaciones en que nosotros veíamos de una manera, pero ellos leían de otra manera, y, paulatinamente, aparecen temas con ellos en que enfrentamos el riesgo de colisión permanente ... (además) con el correr del tiempo, van a ir apareciendo más temas en que la delimitación de los ámbitos de actividad, de uno y otro organismo, va a ser siempre un juego muy delicado, de sintonía fina, casi quirúrgica”. En esta compleja relación, se ha buscado generar entendimientos y cooperación institucional que han permitido avanzar en la implementación de la ley. Así, por ejemplo, luego de fiscalizaciones el Consejo ha puesto los antecedentes en conocimiento de la Contraloría para que esta haga los sumarios administrativos, dado que el Consejo no ha tenido la suficiente capacidad operativa para implementarlos, derivado de sus restricciones presupuestarias y de la reciente instalación de una Dirección de Fiscalización (entrevista a personero del Consejo).

De este modo, entonces, una situación que amenazaba con un conflicto institucional ha sido sobrellevada para ir dando paso a un creciente entendimiento y cooperación.

Rol del MINSEGPRES

El MINSEGPRES ha sido otro actor institucional que ha jugado roles claves en el perfilamiento del Consejo y en la primera etapa de implementación de la ley. El 20 de Marzo del 2008, el MINSEGPRES creó la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia²⁷ cuya labor se concentró en desarrollar los trabajos de alistamiento de la administración del gobierno central para el inicio de la vigencia de la ley²⁸. Uno de los entrevistados lo refleja del siguiente modo: “la Comisión hizo un gran trabajo de preparación del gobierno para la entrada en vigencia de la ley”.

²⁷ La preside el Subsecretario General de la Presidencia, la integran personas designadas por el Subsecretario señalado y cuenta con un Secretario Ejecutivo encargado de dar apoyo técnico y operativo para su funcionamiento.

²⁸ La Comisión se abocó inicialmente a los trabajos preparatorios que requería la entrada en vigencia de la ley 20.285, para Ministerios organismos del gobierno central, y, una vez aprobada esta, difundió sus contenidos en los servicios a los que regía, produjo una guía para la gestión de solicitudes de información, desarrolló un software para la gestión de las solicitudes de información para los servicios a los que la ley le es aplicable, confeccionó un manual de procedimientos para la gestión de archivos y sistematizó el marco normativo que regula el acceso a la información pública.

Aunque los ámbitos de acción de la Comisión y del Consejo eran diferentes, en el hecho se produjeron tensiones en el ámbito operativo. Uno de los entrevistados señala que “la labor de la Comisión era la de preparar al gobierno para el cumplimiento de la ley, mientras que la del Consejo era la de fiscalizar que la ley se cumpliera”. Otro entrevistado indica que “lo que ocurrió es que los servicios recibían instrucciones de reportar a la Comisión la información de cumplimiento de la ley y se abstenían de informar al Consejo”. Un punto relevante en la relación operativa fue el dominio sobre el sitio web que recogía la información sobre las solicitudes de información a los servicios públicos, que era operado por la Comisión y del cual el Consejo no tenía acceso directo, por lo que “el Consejo estaba ciego respecto de los requerimientos de acceso a la información” (testimonio de uno de los entrevistados). La celebración de un acuerdo entre el MINSEGPRES y el Consejo para la Transparencia para desarrollar un Portal de la Transparencia, a cargo del Consejo, resolvió el punto y le permitirá al Consejo concentrar la supervigilancia de la implementación de la ley. Las conversaciones para llegar a este acuerdo fueron de larga data y un factor importante para este resultado fue la confianza, efectividad, capacidad profesional y liderazgo en el tema que había proyectado el Consejo (El Mercurio 2011a).

Sobre el punto uno de los entrevistados señala que en las conversaciones para asignar el Portal al Consejo hubo tensión: “octubre y noviembre, diciembre (del 2010) fue muy duro... después, ya en febrero (2011) pasamos un poco las tensiones, hasta que logramos firmar el convenio, ... (pero) no pensé que esto iba a pasar”. Más adelante agrega que lo que convenció al gobierno de entregar el Portal al Consejo fue “el escrutinio público. El gobierno sabía que había una fuerte tendencia de la opinión pública a que nosotros tuviéramos el acceso al portal y que pudiéramos trabajar en él ... la percepción que existía entre los medios de comunicación era que nosotros teníamos que manejar esto y todos los medios de comunicación le pedían al gobierno que nos entregaran la plata para realizar (el Portal)”²⁹.

En todo caso, más allá de las tensiones operativas, un entrevistado aclara que “el Ministerio y la Comisión ayudaron mucho en la instalación del Consejo, proveyeron una

²⁹ Hubo en el periodo editoriales de los principales diarios apoyando las reivindicaciones planteadas por el Consejo para la Transparencia y crónicas sobre el tema (Ver, por ejemplo, El Mercurio 2010).

oficina, mobiliario, materiales para que los Consejeros se pudieran reunir y operar, y destinaron personal en comisión de servicio para que el Consejo pudiera partir”. Otro entrevistado agrega que “el gobierno, sea de cualquier signo político, haya entendido de que tiene que ser fiscalizado... que tiene que entregar a un órgano fiscalizador, autónomo, independiente, la posibilidad de saber todo lo que están haciendo, es un hito muy, muy importante. Que enaltece a quienes lo hicieron, realmente y, honestamente, yo nunca pensé, nunca creí que esto iba a pasar”.

Rol de la DIPRES

La relación del Consejo con la DIPRES, en la etapa de perfilamiento, se concentró en dos aspectos: por un lado, en la publicidad de la ejecución presupuestaria de los servicios públicos y, por otro, en la asignación presupuestaria con que contaría el Consejo. El primer punto se resolvió rápidamente: para dar cumplimiento a los requerimientos de transparencia activa, los organismos publicitarían la ejecución presupuestaria producida por la DIPRES.

El segundo aspecto ha sido más complejo de abordar. No obstante que la DIPRES ayudó decididamente al Consejo en la elaboración presupuestaria para la instalación, las asignaciones presupuestarias siguientes han sido problemáticas para el Consejo. Uno de los entrevistados señala que “cuando vimos el presupuesto que nos habían asignado nos dimos cuenta que era mucho menor a lo que nos había dicho el Ministro cuando se aprobó la ley ... entonces hablamos con el Director de Presupuesto para ver que pasaba y quedamos de juntarnos al día siguiente – esto fue un viernes en la tarde – así que el sábado estuvimos, de las 9 de la mañana hasta las 2 de la tarde, los consejeros con el Director de Presupuesto y los sectorialistas, y construimos el presupuesto que necesitábamos para partir”.

Sin embargo, para el año 2010 el presupuesto aprobado fue un 30% menor al solicitado, lo que llevó a la Comisión Mixta del Congreso a condicionar su aprobación a que el gobierno adoptara medidas para reforzar al Consejo (El Mercurio 2009). Para el año

2011, el presupuesto aprobado para el Consejo fue 16% superior al del año anterior, pero 18% inferior a lo solicitado (El Mercurio 2010). Luego, el gobierno aprobó un aporte extra de \$200 millones para financiar una campaña de difusión del rol del Consejo para la Transparencia (El Mercurio 2011b).

Esta experiencia generó aprendizajes para los integrantes del Consejo. Uno de los entrevistados lo expresa del siguiente modo: “una cosa es lo que uno puede respaldar técnicamente de un presupuesto, pero centralmente – y particularmente para instituciones cómo esta – la definición del presupuesto es básicamente política”. Dado este modo de construcción del presupuesto, entonces, el Consejo entendió que debía contar con aliados, tanto en el Congreso, gobierno y otros ámbitos de influencia, con la finalidad de conseguir los recursos que necesita para su funcionamiento.

Visto en perspectiva, dos hechos resaltan en el perfilamiento del rol del Consejo. Por un lado, la voluntad política expresada tanto por el gobierno, como por el Congreso de generar una ley que le permitiera a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información en poder de los órganos de la Administración del Estado y crear un órgano encargado de velar por su cumplimiento. Por otro, la defensa de los espacios institucionales que desarrollan los organismos que perciben la implementación de nuevos controles como amenazas o de aquellos que han estado actuando en el mismo espacio o en espacios adyacentes.

Aunque el Consejo y el rol que desempeña han ido teniendo creciente legitimidad al interior del aparato del Estado y entre órganos de la sociedad civil, el proceso ha sido complejo y ha requerido constantes y denodados esfuerzos de sus integrantes por afianzar su espacio institucional y posicionamiento ante los ciudadanos.

V. La Instalación

Y GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

V. La instalación y gestión estratégica del Consejo para la Transparencia

El Consejo entró legalmente en operaciones el 20 de Abril del 2009 (CPLT 2011a), aunque antes de esa fecha debieron emprenderse importantes acciones para poder cumplir con el mandato legal de funcionar a partir de la fecha señalada. En el periodo transcurrido desde los primeros emprendimientos se distinguen tres etapas. La primera corresponde a la puesta en marcha del Consejo, la segunda a la instalación y la tercera, de la consolidación, se abrirá cuando el Consejo pase a operar el Portal de la Transparencia, época en la que habrá cumplido tres años de existencia.

La primera etapa comienza con la designación de los Consejeros y su característica más distintiva es la urgencia de poner en funcionamiento al naciente organismo. Este fue un proceso complejo y altamente demandante, pues no hubo un diagnóstico de los requerimientos de la puesta en marcha y un breve periodo de vacancia de la ley (comparado con el que tuvieron otros órganos similares). Así, en esta etapa, luego de la nominación de los consejeros, las acciones y decisiones se encaminaron a delinear los primeros diseños institucionales, a elaborar el primer presupuesto, a contratar al equipo directivo y al personal básico para la operación del nuevo ente, a definir el lugar de funcionamiento y a establecer los procedimientos y operatoria con que funcionaría - al menos inicialmente - el Consejo, y comenzar las operaciones que le establecía la ley.

Esta fue una etapa de mayor involucramiento operativo de los consejeros y donde los apoyos interinstitucionales fueron de máxima importancia - dada la envergadura del desafío, la urgencia de funcionamiento y los recursos con que se disponían -. Es una etapa más bien intuitiva, en el sentido que era necesario poner en funcionamiento un organismo que abordaba un tema novedoso y sobre lo cual no había experiencia previa en el país. En esta etapa el Consejo pudo contar, entre otros, con la colaboración de la Contraloría General de la República, que le permitió disponer del entramado legal necesario para operar; con la colaboración del MINSEGPRES, que dispuso de los medios necesarios para su puesta en marcha y coordinó el alistamiento de los organismos

públicos; con la ayuda de la DIPRES para la elaboración del presupuesto inicial; con el aporte del Banco Interamericano de Desarrollo en sus primeros diseños y definiciones estratégicas; y con el traspaso de la experiencias y lecciones aprendidas que proveyó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) de México respecto de su proceso de institucionalización y operación práctica.

Un desafío importante de esta etapa fue lograr el afiatamiento del equipo, pues todo el grupo directivo fue seleccionado en el mismo proceso – Director General y Directores de Área –, dado que era un organismo que debía ponerse en funcionamiento con premura. Aunque a todo el grupo directivo tenía motivaciones similares, las primeras instancias de reflexión estratégica – apoyada por el BID – fueron determinantes para construir el “mapa mental común”. Asimismo, la asistencia conjunta a un curso de capacitación en habilidades directivas es vista por el grupo como una instancia igualmente determinante para la construcción del equipo de trabajo. Uno de los directivos lo relata de la siguiente manera: “(ese curso) fue como hacer un viaje juntos ... nos ayudó mucho a generar intercambios de visiones y a conocernos más, a generar confianzas”.

Este esfuerzo inicial permitió sentar las bases para generar luego una columna central de liderazgo en la organización, cuyas características principales son la horizontalidad, la autonomía, el empoderamiento, alineación al proyecto – a partir de haber construido un mapa mental común – y prácticas conversacionales que le han dado cohesión al equipo directivo. Ello fue determinante para las dinámicas y emprendimientos que se observarían luego y para los resultados que se irían logrando.

La segunda etapa corresponde a la de diseño institucional del Consejo, una vez superada la urgencia de la puesta en marcha. En ella se dan procesos de planificación estratégica y perfeccionamiento de sus primeras definiciones y operatoria institucional, a la luz del aprendizaje recogido de la primera etapa. En esta etapa se da una revisión de la estructura, se avanza crecientemente en el diseño de políticas que abordan diversos ámbitos de la organización y se definen los procesos de trabajo que definen el modo de

operación institucional. Esta sería una etapa de instalación del modelo institucional del Consejo³⁰. A esta etapa corresponden los diseños que los siguientes acápite presentan. La suscripción del convenio con el gobierno³¹, representado por el MINSEGPRES, en virtud del cual el Consejo centralizará – a partir del 2012 – la fiscalización de las solicitudes de acceso a la información pública a través de un portal de internet permite avizorar el cierre de la segunda etapa. Así, el inicio de la operación del portal, bajo la guía del Consejo, marcará la apertura de la tercera etapa, la de consolidación del Consejo.

EL MODELO INSTITUCIONAL

La ley 20.285, sobre acceso a la información pública, establece la institucionalidad que asume el Consejo para la Transparencia. El mandato que le asigna al Consejo es el de “promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y garantizar el derecho de acceso a la información” (artículo 32). También establece que el Consejo tiene atribuciones de fiscalización y sus pronunciamientos son obligatorios para los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y órganos y servicios públicos, entre los que se cuentan a las universidades estatales (artículo 2°). Se exceptúan de la tuición del Consejo los órganos constitucionales autónomos, como la Contraloría General de la República y el Banco Central, en tanto que las empresas públicas serán fiscalizadas por el Consejo solo en materia de Transparencia Activa.

La ley, asimismo, establece que el Consejo tiene atribuciones para fiscalizar el cumplimiento de la ley y aplicar sanciones en casos de incumplimiento; resolver reclamos de denegación de acceso a la información pública; promover la transparencia, capacitar a funcionarios públicos, impartir instrucciones y formular recomendaciones a los órganos sobre los cuales tiene atribuciones con la finalidad de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información; proponer perfeccionamientos a las normas que rigen su funcionamiento a los poderes ejecutivo y legislativo; y desarrollar estudios acerca del estado de la trans-

³⁰ El estudio sobre imagen y posicionamiento muestra que los grupos involucrados cotidianamente con la actividad del Consejo perciben que este, a la fecha de realización del estudio, no había superado la etapa de instalación (Feedback 2011: 33).

³¹ El convenio se firmó cuando el Consejo cumplía su segundo año de existencia.

parencia y acceso a la información pública en el país (artículo 33).

El principio que informa la acción del Consejo es el de la “transparencia de la función pública” que “consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que establece la ley” (artículo 4°). La aplicación práctica de este principio permite consagrar el derecho de los ciudadanos a conocer los actos de la administración del Estado, el modo como se dieron y sus fundamentos, derecho que está protegido en el artículo 8 de la Constitución. Asimismo, la expresión “cualquier persona” tiene una connotación de amplitud e inclusión a la vez y puesta en el contexto en que surge la ley, de extendido secretismo en la administración del Estado, la expresión parece buscar dar acceso a la información pública a quién tradicionalmente no la ha tenido: el ciudadano común.

Así, entonces, el rol institucional que asume el Consejo es el de un órgano regulador autónomo del acceso a la información pública³², orientado a que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a conocer acerca de los actos de la administración del Estado, con imperio sobre organismos del gobierno central, gobiernos subnacionales, servicios públicos dependientes del poder ejecutivo y universidades estatales, con excepción de órganos autónomos constitucionales, como el Banco Central y la Contraloría General de la República, y con tuición limitada a la Transparencia Activa en el caso de las empresas públicas.

En las discusiones fundantes acerca del rol que debía cumplir el Consejo apareció una tensión entre quienes propugnaban que debía ser centralmente un organismo del Estado, y comportarse como tal, y quienes pensaban que debía ser una organización defensora ciudadana – de advocacy –. Tiempo después la discusión es vista como una “tensión creativa que termina trayendo buenas prácticas” (Taller directivo). Esa tensión, a su vez, alimentó las definiciones de la visión, misión y objetivos estratégicos del Consejo.

³² En el curso de las entrevistas se expresaron percepciones acerca del rol del Consejo para la Transparencia que lo sindicaban como “un órgano regulador del mercado de la información pública”.

La creación del Consejo para la Transparencia fue una novedad en Chile, tanto por el rol que asumió y la finalidad que se le estableció - de asegurar el acceso a la información pública al ciudadano común -, como por la expectativa que generó. Uno de los entrevistados comenta que “había una sensación que estábamos creando algo nuevo, que esto era fundacional, que teníamos que hacerlo bien ... todos teníamos conciencia de la importancia de esto ... sabíamos que íbamos a ser el órgano que iba a delimitar la frontera entre el acceso y la reserva”.

En este contexto, de altas expectativas, la definición de sus objetivos se apegó a las definiciones reglamentarias, como una forma también de “crear confianzas”. Así, entonces, de acuerdo al testimonio de uno de los miembros del Consejo, “nosotros partimos de un contrato objetivo, de lo que dice la ley”.

A partir de este marco institucional el Consejo ha definido sus objetivos estratégicos. Así, la visión que asume el Consejo establece que:

“El Consejo para la Transparencia promueve la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que, inspirado en el Principio de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, profundiza la democracia y fomenta la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano”.

Asimismo, el Consejo ha definido su misión en los siguientes términos:

“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”.

El énfasis que el cuerpo directivo quiso marcar al definir su visión y misión apuntó a establecer que el ciudadano común, portador de derechos, era el usuario final de los productos que generara el Consejo. Así, entonces, asumieron que su rol era generar un

cambio cultural que permitiera superar el secretismo imperante en el Estado chileno y llegar a generar una fluida relación entre organismos públicos y ciudadanos, regulada por el Consejo, con el propósito final de hacer posible que los ciudadanos pudieran ejercer su capacidad de enterarse de las decisiones de la administración del Estado y sus fundamentos.

También definieron que para hacer posible el cambio cultural debían ser una organización modelo, con altos estándares de gestión de calidad, lo que implicaba apartarse del paradigma tradicional burocrático con que se administra el sector público. De este modo, entendieron que sus esfuerzos eran consistentes con los de modernización de la gestión pública, pero con un importante agregado: el ciudadano debería ser el evaluador final del resultado de la acción, dado que es él el portador del derecho que se busca satisfacer.

La reflexión estratégica llevó a definir que el primer valor que debía encarnar el Consejo era el de la autonomía, “porque garantizaba que se gestionara con lógica ciudadana” (expresión de un directivo), porque “es el test de la blancura para los Consejeros” (relato de otro directivo), porque – como lo expresa otro directivo – era un valor “clave que ordena a los otros valores”.

Los otros valores se focalizaron en la idea de ser una organización modelo, a modernizar el Estado, a generar una gestión de calidad orientada al ciudadano, basada en buenas prácticas y con foco en la eficiencia y la eficacia. Sobre esto último, uno de los Consejeros apunta que “por eso los Consejeros seleccionaron a un Director de Administración y Finanzas que venía del sector privado”.

Los valores que buscan guiar la acción del Consejo, con sus correspondientes significados, son los siguientes:

- **Autonomía:** El Consejo tiene independencia frente al poder ejecutivo y no está sometida en el ejercicio de sus funciones propias al mando de otro organismo público. Es una

organización que goza de autonomía, controlando, afrontando y fiscalizando, por propia iniciativa, las acciones que impliquen la adecuada ejecución de su rol (CPLT 2009a).

• **Imparcialidad y Objetividad:** El Consejo ejerce sus funciones de promoción, fiscalización, regulación y garante con independencia dentro del marco constitucional, legal y reglamentario vigente y las mejores prácticas nacionales e internacionales (CPLT 2009a).

El Consejo actúa sin favoritismo o prejuicios frente a personas u organismos, atendiendo al mérito de cada situación, tanto respecto de los ciudadanos como de sus propios funcionarios. Esta actitud es favorecida por la autonomía con que cuenta, que se ve resguardada por las características de su Consejo Directivo. (CPLT 2010a: 3)

• **Responsabilidad**³³: El Consejo entiende la relevancia de su rol en el Estado y sociedad.

• **Eficiencia y Eficacia:** El Consejo desarrolla sus funciones bajo un modelo de calidad que promueve la excelencia y la óptima utilización de los recursos públicos (CPLT 2010a: 3).

• **Probidad:** Que demanda al Consejo actuar con rectitud e integridad, promoviendo un desempeño intachable de la institución, funcionario y autoridades, de manera que desempeñen los cargos de manera correcta, fiel y esmerada, dando preeminencia al interés general por sobre el particular (CPLT 2010a: 3)

• **Proactividad:** El Consejo en el ámbito de sus funciones propias el Consejo asume un rol preventivo y fiscalizador, anticipándose a las necesidades de transparencia y acceso a la información pública. (CPLT 2009a)

La implementación práctica del modelo institucional del Consejo para la Transparencia ha sido generalmente bien percibida por los usuarios y grupos de interés con los que el Consejo tiene vínculos cotidianos³⁴. Estos grupos³⁵ – particularmente los medios de comunicación, ONGs, organismos públicos autónomos y expertos en temas de trans-

³³ El valor de la Responsabilidad no ha sido definido en los documentos del Consejo para la Transparencia, no obstante que ha sido incluido como un valor guía de su acción. La definición que aquí se ofrece ha sido deducida de la documentación revisada para este estudio.

³⁴ En la jerga de la gestión estos usuarios y grupos de interés con los que la organización mantiene estables relaciones son usualmente denominados con el anglicismo de “Stakeholders”.

³⁵ El estudio sobre imagen y posicionamiento recabó la opinión que 38 representantes de organizaciones públicas, privadas y del tercer sector cotidianamente relacionados con la actividad del Consejo. El equipo directivo del Consejo identificó a estos grupos, considerando a aquellos que más propiamente que son o podrían ser impactados por la actividad del Consejo. La nominación se hizo en base a los criterios de responsabilidad, influencia, cercanía, dependencia y representación. Para la priorización de los nominados se consideraron los criterios de poder, proximidad y urgencia (Feedback 2011).

parencia – visualizan a “la misión atribuida al Consejo una buena causa” y al propio organismo “como una institución confiable, respetada y moderna, que se alinea con la modernización del Estado y la instalación de temas tales como la lucha contra la corrupción, la probidad y la participación ciudadana” (Feedback 2011). Coincidentemente, los miembros de la de la sociedad civil entrevistados consideran que el Consejo ha tenido una buena actuación en su rol de tribunal, fallando de manera coherente y salvaguardando el derecho a información de los involucrados. Asimismo, los consejeros son percibidos como “profesionales serios, idóneos y de alta capacidad técnica” que inspiran confianza y credibilidad, lo que aporta legitimidad a la labor del Consejo³⁶.

No obstante esta alta valoración pública del Consejo, las opiniones que expresan los grupos cotidianamente involucrados con su actividad dejan ver áreas en que el diseño institucional presenta dificultades para expresarse en la práctica. El entorno del Consejo aún los percibe como un órgano de reciente creación y aún en proceso de instalación, sobre el cual aún no ve con claridad cuáles son sus objetivos estratégicos y lineamientos a mediano plazo – cuestión que es más acentuada para las autoridades centrales y locales –; que aunque da efectiva orientación a los organismos públicos en temas de transparencia, presenta una inadecuada cobertura en materia de capacitación a funcionarios públicos; que la mayor innovación en aplicación del principio de transparencia en la función pública es una consecuencia de la vigencia de la ley 20.285 y no necesariamente por la actuación del Consejo; y que “una de las principales falencias del Consejo radica en ... la ausencia de una gestión visible de acercamiento hacia las personas, que se materialice en información destinada a públicos específicos, campañas educativas y diferentes instancias de promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información como un derecho” (Feedback 2011). Uno de los entrevistados de la sociedad civil coincidentemente señala que “el Consejo se ha enfocado casi exclusivamente en su labor de tribunal, descuidando un poco la labor de promoción de la política pública de transparencia”.

Esta percepción es consistente con los resultados de las encuestas aplicadas por el

³⁶ El estudio sobre imagen y posicionamiento del Consejo para la Transparencia, muestra que la percepción de las altas capacidades profesionales, aunque centrada en los consejeros, también incluye al Director General y al Director de Estudios, lo que muestra que estos directivos han alcanzado un significativo grado de conocimiento entre los grupos entrevistados. Estos directivos son también los que presentan una relación más estable con los grupos vinculados a la actividad del Consejo, los que expresan una valoración positiva de su labor. Los restantes directivos, probablemente porque su trabajo se orienta hacia el interior del Consejo, muestran menores grados de conocimiento entre los grupos involucrados con el tema de la transparencia. La Dirección de Fiscalización, cuya labor tiene un impacto externo, estaba en etapa de instalación a la fecha de realización del estudio (Feedback 2011).

Consejo, las que muestran que al 2009 el 18,7% de la población y al 2010 el 20% había escuchado acerca del Consejo para la Transparencia, en cambio la ley era conocida para el 24% de ciudadanos (CPLT 2011b). Los mismos datos señalan que de entre aquellos que identificaban al Consejo, el 6,6% no sabía cuáles eran sus funciones, el 8,3% creía que su rol era el de denunciar aquellos que no cumplan con la ley, el 20,2 pensaba que debía fiscalizar a funcionarios y organismos corruptos, el 17,1% informar a los ciudadanos de sus derechos, el 19,6% entregar información de calidad sobre organismos públicos, y el 27% señalaba que debía asesorar a los ciudadanos en sus trámites y reclamos. Asimismo, quienes conocen la ley y el Consejo son principalmente hombres adultos, menores de 46 años de edad, con educación universitaria completa, que trabajan en los sectores público y privado, de sectores socioeconómicos medios acomodados (CPLT 2011b).

Asimismo, el público usuario del Consejo, esto es quienes han realizado reclamos o presentado amparos son principalmente hombres, de entre 31 y 45 años de edad, con educación universitaria completa o postgrados del nivel de magister o doctorado, trabajadores del sector público (37,3%), independientes (15,8%) o del sector privado (12,7%), y de ingresos medios y altos (CPLT 2011c: 11). Adicionalmente, de acuerdo al testimonio de uno de los integrantes del Consejo entrevistado “hoy día vemos que un porcentaje significativo de los casos son llevados por abogados del sector privado, en materia de licitaciones”.

Así, entonces, de acuerdo a los datos, el público objetivo del Consejo se encuentra en hombres de la clase media ilustrada acomodada y empresas privadas. Ello contraría la expectativa que integrantes del Consejo tenía sobre su rol y, en cierta medida, expresa que el mandato institucional no logra plasmarse integralmente en la realidad, dado que el Consejo no estaría siendo visible para el ciudadano común, como era el propósito de su instalación. Uno de los entrevistados expresa que “en el artículo 33 hay una norma que dice que nosotros podemos recomendar a la administración del Estado sobre la gestión de transparencia y acceso a la información ... (En ese marco) , uno de los primeros temas que planteamos fue el de hacer los derechos humanos para los grupos despro-

tegidos (algo exigible), pero hoy vemos que un porcentaje significativo de los casos son del sector privado que contrata abogados, lo que significa que comprendió (la utilidad de la ley y del Consejo). Entonces qué pasó con nuestro compromiso con la salud, con la previsión social, o sea, ahí no me sirve el caso, porque esa gente no tiene abogado”. Luego agrega: “la última planificación dice que tenemos que avanzar y priorizar a los grupos desprotegidos, como se habló”.

Los datos acerca del posicionamiento y tipo de usuarios han llevado al Consejo a reaccionar. El Plan Estratégico 2011 se ha planteado como desafío convertir al Consejo en referente visible. Con ello esperan superar el déficit en el posicionamiento que el estudio de percepción e imagen arrojó. Para ello, el Consejo logró la aprobación por parte del Ministerio de Hacienda de un proyecto que le permita ser más conocido en el ciudadano común y promover el derecho de acceso a la información por \$200 millones.

Otra de las dificultades que ha debido enfrentar el Consejo para cumplir con su rol institucional es la falta de datos que tiene respecto de la calidad de la información disponible en materia de transparencia activa, sobre las solicitudes de información y acerca del cumplimiento de la ley en el ámbito municipal. Sobre el punto uno de los entrevistados señala que “en el sector de la administración central el listado de cosas que pide la ley se cumple, la información se entrega, pero no sabemos si la información es clara y si es accesible”. Uno de los entrevistados de la sociedad civil agrega que “en las municipalidades el tema está funcionando muy mal, no hay plataforma común y los procesos no están internalizados”.

Sobre la falta de información acerca de las solicitudes de información la dificultad ha radicado en que el Consejo ha carecido de una plataforma, o una interfase de la existente, que le permita saber a quien se dirigen los requerimientos, si estos son respondidos y si el usuario ha quedado satisfecho. Un estudio acerca de la gestión de solicitudes de información constató que “las formas de acceder a la información estipulada por la ley 20.285 varía dependiendo de los recursos y estructura de cada organismo, no existe un

medio único de entrega de la respuesta y no se encuentra un patrón único por tipo de organismo” para procesar las solicitudes (Olavarría 2010b). De este modo, su rol de regulador se ha remitido al momento en que los requirentes presentan un recurso ante el Consejo porque se les ha denegado el derecho. Un entrevistado expresa que en “el ámbito de acceso a información, las cosas funcionan bastante mal... bastante mal; lo que hemos aprendido en nuestros estudios de cliente oculto, es que la información no se entrega, que no hay un gran cambio en esto y que como hay poca conciencia de derechos, nos llegan pocos reclamos, pero deberían llegar muchos más”.

Para enfrentar el primer desafío el Consejo ha creado la Dirección de Fiscalización, luego de haber identificado los procesos de trabajo y creado el modelo de fiscalización³⁷, en tanto que el segundo problema se ha resuelto con la suscripción del acuerdo con el MINSEGPRES que permitirá al Consejo centralizar la gestión del acceso a la información pública.

En el ámbito municipal los desafíos para dar cumplimiento al mandato institucional apuntan a la diversidad de situaciones. Uno de los entrevistados lo expresa del siguiente modo: “En el ámbito municipal lo poco que sabemos es que el nivel de cumplimiento es muy bajo y que hay municipios que no tienen información, otros que la tienen en un porcentaje bajísimo, un 15%, otros que funcionan relativamente bien y otros que funcionan muy bien. Es muy diverso el ámbito municipal”. Para abordar este desafío, en el Plan Estratégico 2011 el Consejo ha definido un programa de fiscalización preventiva a municipalidades que tiene como propósito que a Diciembre del 2011 todas ellas estén dando cumplimiento a las disposiciones sobre transparencia activa.

Este programa de fiscalización preventiva busca generar, por un lado, un diagnóstico comprehensivo de la situación de las municipalidades frente a los requerimientos que les establece la ley 20.285 y, por otro, un modelo de cumplimiento que les sea posible de aplicar. El diagnóstico ha aportado información sustantiva para la definición de intervenciones sobre las municipalidades con menor nivel de cumplimiento, para em-

³⁷ El modelo de fiscalización se construyó en la Dirección de Estudios, ante la petición de los Consejeros de implementar acciones de revisión del cumplimiento de las disposiciones de la ley por parte de los servicios públicos. Luego de un primer ejercicio que entregó resultados de su aplicabilidad, se creó la mencionada Dirección, como órgano de línea, dependiente de la Dirección General y al mismo nivel jerárquico de las demás direcciones funcionales.

prender gestiones con la SUBDERE para que las municipalidades que no cuentan con capacidades y recursos puedan también tener sus sitios web, para generar actividades de autoevaluación y desarrollar un plan de trabajo remedial con aquellas municipalidades que presentan menores niveles de cumplimiento de la ley, y para generar un programa de seguimiento del cumplimiento de las disposiciones de transparencia activa por parte de los municipios.

Sobre la decisión de abordar la fiscalización a Municipalidades, uno de los entrevistados anota: “el mundo Municipal no nos llega por teoría, sino por reclamos”. Esto evidencia la propensión del Consejo a escrutar la realidad, recoger y analizar la información de su quehacer y trasladarla a decisiones estratégicas.

Un gran desafío para el modelo institucional del Consejo será la probable asignación del rol de garante de la protección de los datos de carácter personal que están en poder de los órganos de la administración del Estado y de organismos privados. Un proyecto que modifica a la ley que rige el tema (N°19.628) y a la propia ley 20.285 está en trámite en el Congreso al momento de redactarse estas líneas.

La aprobación de esa modificación legal tendría un alto impacto en el modelo institucional del Consejo, en su modelo de gestión y en su modelo organizacional. Para enfrentar este probable desafío, el Consejo ha ordenado la realización de estudios prospectivos que le indiquen las modificaciones necesarias en los ámbitos señalados, particularmente los cambios en la estructura, dotación de personal, requerimientos tecnológicos y presupuestos que serían requeridos.

Asimismo, la experiencia acumulada a un año de funcionamiento del Consejo llevó a que su Presidente propusiera perfeccionamientos al Presidente de la República respecto de la ley que los rige. Las propuestas incluían perfeccionamientos en materia de transparencia activa, de derechos de acceso y notificación de terceros, de plazos de reserva o secreto, de procedimientos de reclamos y amparos, en reclamos de ilegalidad, de las funciones

del Consejo, y de las infracciones y sanciones (Presidente CPLT 2010).

Visto en perspectiva, el surgimiento de la ley sobre acceso a la información pública y la creación del Consejo para la Transparencia representa un acuerdo transversal de la élite política. De ese acuerdo transversal, expresado en la ley, se deriva el modelo institucional del Consejo que le asigna el rol de regulador del acceso a la información pública y promotor de la transparencia en la gestión de los asuntos públicos en Chile. El modelo institucional también identifica el énfasis en el ejercicio del rol del Consejo: hacer efectivo el derecho de acceso a la información para el ciudadano común.

La puesta en práctica de este modelo institucional ha significado un gran desafío para el Consejo, pues ha debido crear una organización, ponerla en funcionamiento y conseguir los recursos para ello. Los grupos cotidianamente vinculados a su actividad, identifican que el Consejo, a fines del 2010, aún no había superado la etapa de instalación. Más probablemente la etapa de consolidación institucional se abrirá cuando el Consejo pase a operar el portal de transparencia del Estado de Chile y, con ello, pueda centralizar la información acerca del acceso a la información pública en el país.

Los desafíos que han ido surgiendo en la etapa de instalación ha ido siendo abordados por el Consejo, primero reconociendo los déficits y luego tomando acciones sobre ellos, para lo cual ha buscado disponer de información confiable – normalmente a través de estudios – que le permitan informar su proceso de toma de decisiones. Así, el Consejo ha mostrado voluntad para identificar y enfrentar los déficits y desafíos que han ido apareciendo en su devenir.

Entonces, lo que más propiamente expresa el proceso de instalación y puesta en práctica del modelo institucional es el esfuerzo por encaminar la labor al cumplimiento del rol asignado al Consejo.

EL MODELO DE GESTIÓN

Desde el punto de vista de su gestión, el Consejo para la Transparencia se ha definido como “un agente facilitador y colaborador de la implantación de la cultura de la transparencia en Chile, ... (para lo cual) ha optado por implementar herramientas de gestión que le permiten trabajar bajo los conceptos de gestión por procesos y orientación al cliente, alineado además a los procesos que se gestionan en la administración pública (gestión por resultados)” (CPLT 2011d).

En este marco, los procesos de planificación estratégica han buscado, por un lado, orientar la gestión hacia la satisfacción de sus usuarios y, por otro, alinear sus proyectos, la operación y gestión con el marco estratégico y los recursos disponibles. Respecto de los primero, y con el propósito de recoger información relevante del medio, el Consejo constituye mesas de trabajo con expertos relacionados a temas de transparencia y afines, y con gestores con experiencia en procesos de construcción institucional; desarrolla anualmente procesos de evaluación de satisfacción de usuarios y posicionamiento del Consejo; efectúa Informes de Gestión Mensual e Informes Trimestrales de Metas, los que permiten establecer el grado de avance respecto de las metas operacionales y del cumplimiento del mapa estratégico. También recoge información del ámbito interno a través de ejercicios de la aplicación de la matriz FODA y de encuestas de satisfacción para clientes internos. La información recogida le permite al Consejo identificar el desempeño de la organización, requerimientos y expectativas de los usuarios, y demandas de la administración, conforme al mandato legal.

El Cuadro de Mando Integral ha sido la herramienta con la que se ha construido la estrategia y, con ello, se han identificado objetivos estratégicos, asociados a indicadores que permiten medir el cumplimiento del objetivo y que tienen asignados metas anuales a alcanzar. Las metas identifican los emprendimientos que debe acometer cada Dirección, los que son incorporados a los planes operativos anuales (CPLT 2011e).

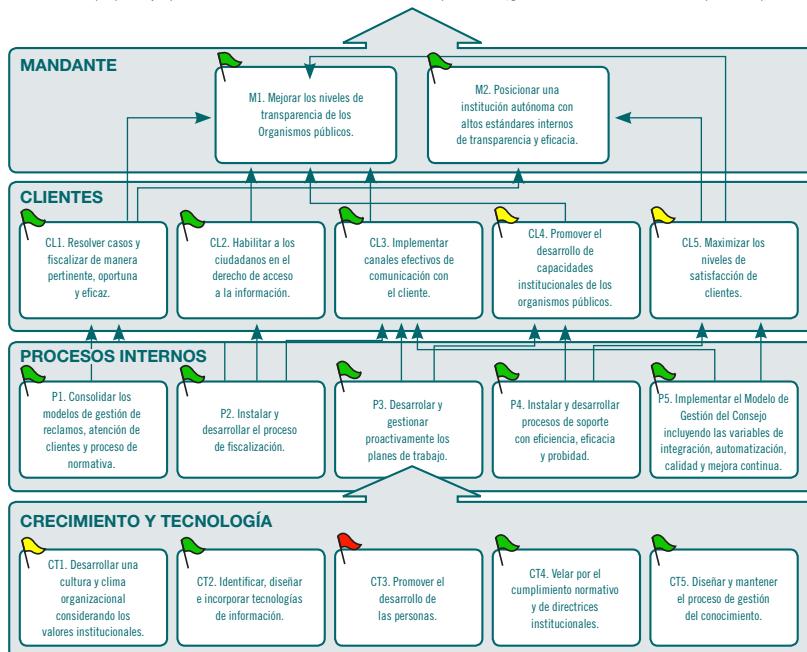
³⁸ Para una descripción de mayor detalle del sistema de control de gestión del Consejo para la Transparencia, ver Anexo 3.

El cuadro 2, permite ver el cumplimiento de la estrategia institucional, al cierre del año 2010, a partir del mapa estratégico, donde las banderas verdes indican cumplimiento satisfactorio, las amarillas indican la necesidad de mejoras en el rendimiento y las rojas muestran resultados insatisfactorios³⁸.

CUADRO N° 2: Mapa Estratégico 2010 – 2012 de Consejo para la Transparencia y concreción al cierre del año 2010

Mapa Estratégico 2010-2011

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.



Fuente: CPLT 2011b: 16

Respecto de lo segundo, la opción de un modelo de gestión por procesos se ha orientado a generar coherencia y eficiencia en el trabajo del Consejo. La construcción del modelo de gestión ha sido un esfuerzo incremental que ha implicado establecer la cadena de agregación de valor, identificar el mapa de procesos sustantivos y de soporte, actualizar la estructura organizacional, definir el mapa de sistemas que da soporte a los procesos levantados, y, finalmente, decidir los emprendimientos que se acometerán.

La definición de una gestión basada en procesos³⁹ ha recogido tres principios orientadores: el de coherencia, que implica que la gestión debe estar en sintonía con las demás herramientas que el Consejo posee para su mejora en el tiempo; el de estandarización, que significa que puede ser replicable y/o exportable a otras organizaciones; y el de simplicidad, que exige que los criterios de evaluación de la madurez de los procesos deben ser autoexplicativos y aptos para medir, con los mismos criterios, cualquier proceso de cualquier área del Consejo (CPLT 2011f: 6).

La decisión de establecer un modelo de gestión basado en procesos estuvo basada en tres consideraciones⁴⁰. Por un lado, en que los directivos cuyo ámbito de acción es más cercano al tema tenían una gran experiencia acumulada en gestión por procesos, la que trasladaron al Consejo. En opinión de uno de ellos: “uno replica lo que ha visto y que le ha funcionado bien”. Por otro, en que deseaban recoger las mejores prácticas e identificaron que en temas de gestión de organizaciones públicas esta era una de ellas. Uno de los directivos lo expresa de la siguiente manera: “hicimos un esfuerzo por ver cuáles eran las mejores prácticas, traer lo mejor que existiera en las distintas organizaciones, con el objetivo de armar un marco de referencia y ahí aparece el tema de los procesos ... no había que inventar la rueda”. Adicionalmente, también querían ser un referente en gestión de calidad y en la modernización del Estado. En la visión del equipo directivo “esta era una buena práctica que permitía hacer gestión de calidad orientada a la satisfacción ciudadana”.

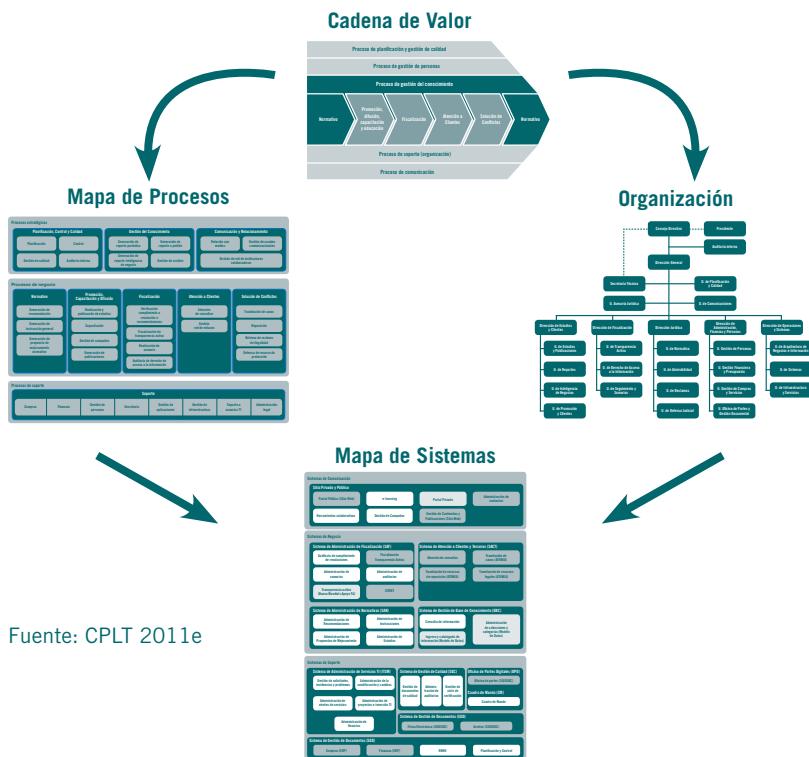
El Cuadro N°3 da cuenta de la relación lógica que se ha establecido entre los componentes

³⁹ El concepto de gestión por procesos es definido como el “conjunto de métodos, herramientas y tecnologías utilizadas para diseñar, representar, analizar, controlar y optimizar los procesos de negocio. Es un enfoque centrado en la interacción e interrelación de los procesos, con el propósito de mejorar el desempeño, que incorpora e integra diferentes enfoques, tales como organización, calidad, gestión de riesgos y automatización” (CPLT 2011f: 5)

⁴⁰ Establecer un modelo de gestión basada en proceso se constituyó en una convicción que alimentó las decisiones de contratación del personal clave. En el Taller con el equipo directivo espontáneamente señalan que “a la Jefa de Planificación la seleccionamos porque sabía de gestión por procesos, venía de una organización en se aplicaba este enfoque”.

críticos del modelo de gestión organizacional. La cadena de valor se desagrega en el mapa de procesos, los que son recogidos por la estructura. El Mapa de Procesos da cuenta de la cadena de trabajos que se deben desarrollar para cumplir con la labor del Consejo. Este, a su vez, alimenta el Mapa de Sistemas, que identifica los soportes tecnológicos requeridos para la ejecución de los procesos. Por su parte, la organización también se ve reflejada en el Mapa de Sistemas ya que éste identifica los emprendimientos de cada área. El modelo organizacional es abordado en el siguiente acápite.

**CUADRO N° 3:
El Modelo de Gestión del Consejo**



Fuente: CPLT 2011e

La identificación de la Cadena de Agregación de Valor del Consejo fue un proceso complejo que requirió apoyo técnico y un intenso proceso de diálogo directivo y del personal clave de la organización. Las definiciones del Marco Institucional identifican los roles o focos estratégicos a los que se debe orientar la actividad y las funciones sustantivas (o de línea) y las administrativas (o de apoyo) asociadas a cada uno de ellos (ver Cuadro N°4).

CUADRO N° 4: Funciones Institucionales del Consejo para la Transparencia y su Foco o Rol Estratégico

Foco Estratégico (Roles o funciones)	Facultades legales relacionadas
Fiscalización	<p>a) Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.</p> <p>m) Velar por el adecuado cumplimiento de la ley N° 19.628, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado.</p>
Garante	<p>b) Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley.</p> <p>j) Velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado.</p> <p>m) Velar por el adecuado cumplimiento de la Ley N° 19.628, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado.</p>

Foco Estratégico (Roles o funciones)	Facultades legales relacionadas
<p>Promoción y Difusión</p>	<p>c) Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación</p> <p>e) Formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean.</p> <p>g) Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.</p> <p>h) Realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia.</p> <p>i) Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado sobre el cumplimiento de esta ley.</p> <p>k) Colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia.</p> <p>l) Celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.</p>

Foco Estratégico (Roles o funciones)	Facultades legales relacionadas
Regulación	<p>d) Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación.</p> <p>f) Proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.</p>

Foco Estratégico (Roles o funciones)	Procesos Asociados
Institucionalización	<ul style="list-style-type: none"> · Infraestructura · Contrataciones · Políticas
Posicionamiento	<ul style="list-style-type: none"> · Gestión de Marca · Imagen Corporativa · Gestión de Redes

Fuente: Everis 2009

Asimismo, el análisis organizacional permitió identificar nueve macroprocesos⁴¹, 33 procesos y 60 procedimientos de trabajo. De los macroprocesos se distinguen, a su vez,

⁴¹ Los macroprocesos se refieren a las grandes líneas de trabajo que soporta el Consejo para su conducción y logro de la estrategia institucional y, por ello, forman parte de su cadena de valor.

cinco de línea, es decir que son propios del objeto institucional - normativo, promoción capacitación y difusión, fiscalización, atención a clientes, y solución de conflictos - y cuatro de apoyo - planificación, control y calidad, gestión del conocimiento, comunicación y soporte -. El Cuadro N°5 muestra la relación entre los macroprocesos de línea y los objetivos institucionales.

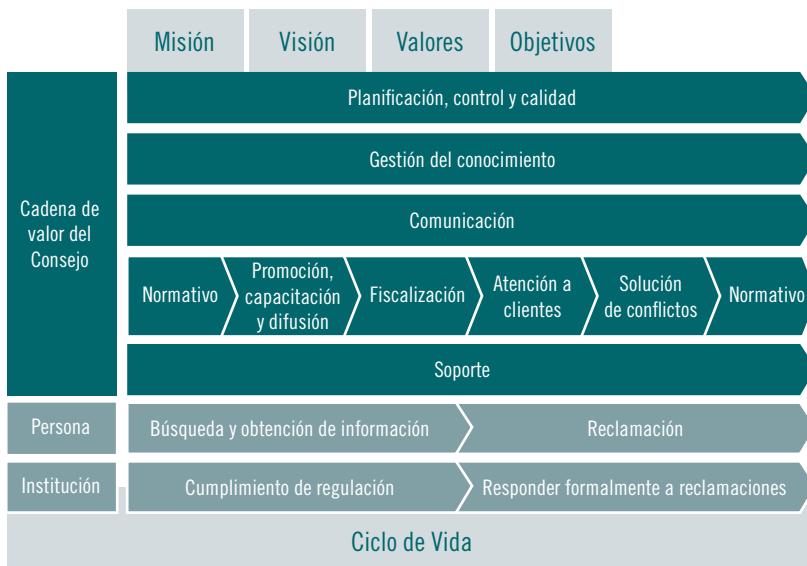
CUADRO N° 5: Relación entre Macroprocesos y Objetivos Institucionales

Objetivos	Macroprocesos				
	Normativo	Promoción, difusión, capacitación y educación	Fiscalización	Atención a clientes	Solución de conflictos
Promover el principio de transparencia y difundir el derecho de acceso a la información pública, generando información relevante sobre los niveles de implementación en el sector público y buenas prácticas instaladas.		✓		✓	
Garantizar el derecho de acceso a la información pública velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad, y fiscalizando el cumplimiento de los deberes de transparencia a través de los medios y procedimientos que establezcan las normativas aplicables.	✓		✓		✓
Perfeccionar la regulación de la normativa en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información, favoreciendo la eficiencia de la gestión pública y el control ciudadano.	✓	✓	✓		✓
Instalar el Consejo para la Transparencia en base a un modelo de gestión pública de calidad que promueve la participación ciudadana, incorporando experiencia comparadas y mejores prácticas institucionales.	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Everis 2009

La determinación de la cadena de valor buscó generar interoperabilidad entre los procesos y las unidades, establecer una lógica de retroalimentación permanente y evitar la constitución de departamentos estancos. Con esas premisas, el modelo de valor buscó recoger el hecho que el Consejo se había establecido como una organización reguladora, cuyo objetivo era modelar conductas, tanto de los ciudadanos, como principalmente de los organismos públicos que poseían la información demandada por los ciudadanos. El énfasis en el modelamiento de conductas llevó a establecer que el ámbito normativo se ubicara en los extremos de la cadena.

CUADRO Nº 6: Cadena de Valor

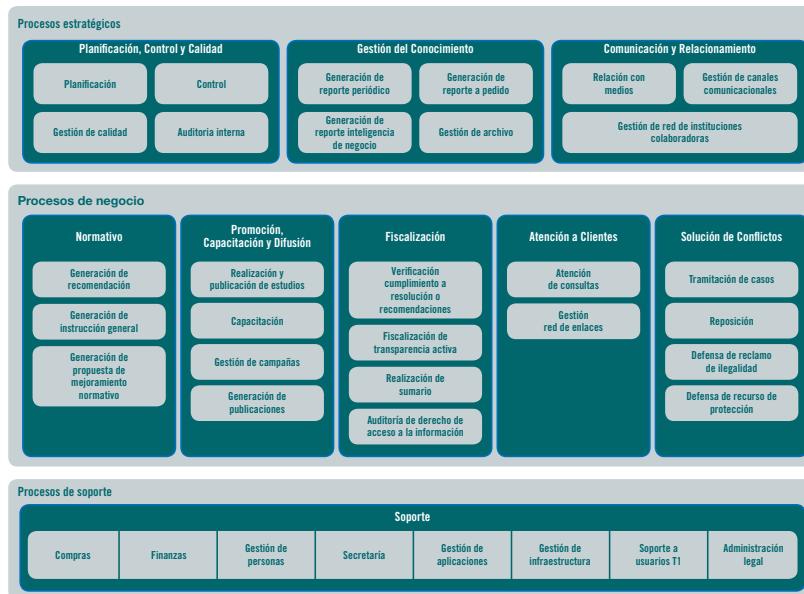


Fuente: CPLT 2011d

La determinación de la cadena de agregación de valor ha permitido visualizar a la organización en su conjunto, su línea central referida a los macroprocesos propios del objeto del Consejo – que comienza y termina en el marco normativo vigente –; el aporte de los macroprocesos de soporte, de planificación estratégica y de gestión del conocimiento, que apoyan el desarrollo de los servicios del Consejo; y uno de comunicación, que permite la difusión adecuada y facilita la puesta en acción de la estrategia y compromisos adquiridos. El modelo de valor se apoya también en la gestión y el desarrollo de las personas como eje central del cumplimiento de la estrategia. De este modo, el Consejo se orienta a lograr desarrollar diferentes prestaciones de servicios que interactúan con sus usuarios.

El cuadro N°7 muestra el Mapa de Procesos, que expresa la relación lógica y operativa que se dan entre los distintos procesos de trabajo del Consejo para la Transparencia. A su vez, el Anexo 4 describe los macroprocesos que se integran en los procesos estratégicos, de negocios y de soporte del Consejo.

CUADRO N° 7: Mapa de Procesos del Consejo para la Transparencia



Fuente: CPLT 2011d

Adicionalmente, el Consejo ha implementado tanto un modelo de madurez de los procesos⁴², como una estrategia gradual de certificación ISO para los distintos niveles de procesos organizacionales. La finalidad de certificar los procesos es la de consagrar un esquema de trabajo basado en la mejora continua. La implementación de estos esfuerzos es de dos años, siendo el primero el de formulación y el segundo el de implementación y preparación de la certificación. El Cuadro N°8 muestra la secuencia de etapas que se siguen hasta llegar a la certificación de los procesos.

⁴² El Modelo de Maduración de Procesos es descrito en CPLT 2011f: 8 – 10.

CUADRO N° 8: Certificación de los Procesos

Fuente: CPLT 2011e

Aunque ha habido un gran esfuerzo en la definición de los procesos, no todos ellos están implementados debido a restricciones presupuestarias. Asimismo, no obstante que hay alineamiento entre la cadena de valor, el mapa de procesos y el mapa de sistemas, no ocurre lo mismo con la estructura organizacional, que es funcional y no de procesos. Por ello los equipos de trabajo actúan simulando una estructura matricial, a través de proyectos transversales a cada área, los que tienen un encargado que asume el liderazgo de ellos y la responsabilidad de su ejecución.

Esta apretada síntesis muestra esfuerzos por establecer una gestión de procesos orientada hacia el usuario. El análisis documental muestra que el modelo presenta un diseño general coherente, con una adecuada integración entre cadena de valor, procesos y sistemas, aunque no con la estructura. El análisis de resultados deja ver adecuados logros, pero también desajustes entre el diseño y la implementación y su consecuencia en la actividad diaria de la organización.

Desde una perspectiva del mandante, los análisis muestran que, a Marzo del 2011, se verifica un incremento del 5,6% en el cumplimiento de Transparencia Activa, que los organismos públicos están cumpliendo la ley – al menos básicamente –, que el desafío que se abre es la verificación del cumplimiento en materia de acceso a la información, que a la misma fecha se verifica un cumplimiento del 97% en el seguimiento de las decisiones del Consejo y que el desafío que se abre en esta materia es la verificación de la corrección de las prácticas en los organismos obligados (CPLT 2011b). Los mismos análisis también muestran que aparece la necesidad de implementar un sistema proactivo de seguimiento de las decisiones del Consejo, de construir un índice de transparencia que considere las necesidades del cliente y que el posicionamiento del Consejo entre los ciudadanos es más bien bajo, dado que sólo el 20% había escuchado hablar de él hacia fines del 2010.

Desde el punto de vista de los usuarios, los resultados muestran indicadores alentadores, pero también déficits. Entre los primeros está la reducción de la duración promedio de la declaración de admisibilidad de casos a seis días - respecto de 10 días que era la meta -, la tramitación promedio de casos de 76 días hábiles, la cobertura del 100% de organismos de la administración central fiscalizados en materia de transparencia activa, el incremento a 12 actividades de capacitación para organismos públicos - respecto de los nueve que era la meta -, la evaluación positiva de los canales de comunicación - con un 89,8% de satisfacción - y el mayor número de Enlaces de organismos públicos capacitados (60% en vez del 20% que era la meta para el 2010). En los déficits se ubica el hecho que solo el 52,8% de los organismos de la Administración del Estado se declararon satisfechos con los servicios recibidos desde el Consejo para el desarrollo de capacidades institucionales y que el nivel de satisfacción con los productos y servicios prestados por el Consejo alcanzó al 35,5% de los consultados, siendo la meta el 70% (CPLT 2011b: 11).

Estos datos son consistentes con la crítica que desde la sociedad civil se formula a las actividades de capacitación emprendidas por el Consejo. Uno de los entrevistados

señala que “falta capacitación en los funcionarios públicos respecto de la información que se solicita para tramitar las peticiones y de los estándares en que se entrega la información a las personas . . . (y que también) falta capacitación (y el conocimiento) en el uso de la ley por parte de las organizaciones de los sectores más vulnerables, porque una parte de los actores que la usan son organizaciones de la sociedad civil organizada y con recursos”. Otro de los entrevistados de la sociedad civil agrega que “el principal problema es el desconocimiento de la ley y el Consejo, tanto para los funcionarios como para la población en general”.

En la perspectiva de los procesos internos, los análisis muestran que las metas han sido alcanzadas en materia de consolidar los modelos de gestión de reclamos, solución alternativa de conflictos, atención de usuarios y procesos de normativa, respecto de la implementación del modelo de fiscalización, de desarrollo proactivo de los planes de trabajo, del número de procesos con soporte formalizado y automatizado, y de los cinco procesos implementados bajo norma ISO (CPLT 2011b). Adicionalmente, en la perspectiva de crecimiento y tecnología, al cierre del año 2010 el mapa de sistemas se completó en un 48%, se había implementado la integralidad del plan de infraestructura y se había instalado una unidad de Auditoría Interna; aunque no se logró la parametrización de ningún proceso en el ámbito de gestión de personal, lo que afectó el cumplimiento de la estrategia institucional (CPLT 2011h).

Aún así, los análisis también muestran un desajuste entre el modelo de gestión de calidad y su implementación en la rutina de la organización. Las mayores debilidades en este ámbito se ubican en las dificultades para desarrollar trabajo en equipo, que los objetivos incluidos en cada una de las perspectivas del cuadro integral de mando no convergen completamente con los lineamientos institucionales, pues la mayoría se orienta al mismo objetivo estratégico, y que la política de personal no aborda aspectos centrales, como el desarrollo de carrera, capacitación y bienestar (CPLT 2011c).

Un problema central que ha debido enfrentar el Consejo es el de las desmedradas capa-

ciudades archivísticas del país y la carencia de estándares para almacenar información en los órganos públicos, que en algunos casos ha llevado a la pérdida de documentación. Un entrevistado de la sociedad civil lo expresa del siguiente modo: “los organismos públicos mandan al archivo nacional cajas y cajas de documentación sin folio, sin un orden coherente que permita buscar la información histórica de un servicio público con cierta coherencia; a la vez que tampoco hay pautas obligatorias a seguir en materia archivística al interior de los servicios públicos”.

Los resultados alcanzados a dos años de la implementación práctica de la política de transparencia y acceso a la información pública han provocado una reflexión y autocrítica entre los directivos, particularmente los referidos al posicionamiento y el tipo de usuarios que recurre al Consejo. Surgió una percepción que “estamos resolviendo casos de la élite, pero nuestro mandato es promover los derechos del ciudadano de a pie” (Taller con directivos). Aunque este autocuestionamiento es valioso en sí mismo, es dable anotar que las extendidas y persistentes prácticas de secretismo en el Estado chileno moldearon conductas entre los ciudadanos, por lo que la solicitud de información se constituyó en un caso excepcional. Junto con ello, es preciso reconocer que el acto de solicitar información a las autoridades, en el contexto cultural y conductual señalado, tiene un cierto halo de arrojo y sofisticación que es más propio de segmentos ilustrados y acomodados, y más alejado de sectores populares.

Los resultados también han llevado a cuestionarse los indicadores que darían cuenta de la efectividad de la acción emprendida. Los directivos se preguntan ¿cómo se valoriza el Consejo: con más solicitudes o más información pública? (Taller con directivos). También señalan que esa tensión se ha ido enriqueciendo, pues han incorporado la dimensión ciudadana y la práctica de acompañamiento a los organismos públicos, lo que es consistente con el propósito de modelar conductas y finalmente concretar el derecho de acceso a la información pública.

Así, más bien, los resultados obtenidos – que corresponden a fines del 2010 - muestran

a una organización en su etapa de instalación y que se esfuerza por avanzar hacia su consolidación. En palabras de un directivo. “hay muestras que esto ha ido madurando paulatinamente y que estamos trabajando para entrar en estado de régimen”.

Visto en perspectiva, lo que el análisis muestra es un esfuerzo consciente por diseñar un modelo de gestión internamente consistente, orientado a los usuarios y, como consecuencia, alineado con la misión. Aunque los indicadores de cumplimiento son generalmente satisfactorios, también hay déficits que llaman a la reflexión y que requieren intervención. En todo caso, considerando que el Consejo en Abril del 2011 cumplió su segundo año de vida, los resultados muestran a una organización esforzándose por moverse hacia la etapa de consolidación.

EL MODELO ORGANIZACIONAL

Las etapas por las que ha transcurrido la evolución institucional se dejan ver en los cambios que ha ido teniendo la estructura organizativa del Consejo para la Transparencia y en las prácticas de gestión de personal. La urgencia de la puesta en marcha, los requerimientos del momento y las disponibilidades presupuestarias llevaron a tomar decisiones rápidas y a establecer una estructura que permitiera abrir las operaciones en la fecha prevista por la ley. Un documento del Consejo anota que “la instalación organizativa del CPLT se dio en paralelo a la entrada en vigencia de la ley ... el primer amparo de acceso a información pública se presentó el 22 de Abril del mismo año, cuando los equipos estaban aún en proceso de selección, lo que derivó en la necesidad de diseñar el proceso de trabajo, reclutar y preparar a las personas, conjuntamente con la resolución de casos concretos, sin contar con información para estimar la eventual demanda y su comportamiento en el tiempo, la productividad y, por ende, dotación necesaria para el ejercicio de la función” (CPLT 2010b:1).

De este modo, a Mayo del 2009, el Consejo contaba con cuatro direcciones funcionales dependientes del Director General (quien a su vez depende del Consejo Directivo): la

Jurídica, la de Estudios, la de Procesos y Sistemas, y la de Administración y Finanzas. El Director General contaba con un staff de asesores que incluía una Secretaría Técnica, una Unidad de Planificación y Calidad, y una de Comunicaciones. El Anexo 5 muestra la estructura existente a Mayo del 2009.

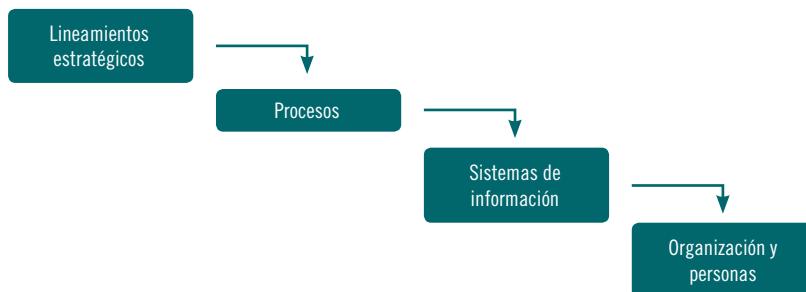
Aunque la fiscalización formaba parte de las funciones asignadas al Consejo, una unidad o dirección que asumiera tal función en exclusividad no fue creada sino hasta Agosto del año siguiente (2010). Las razones de la creación de la primera estructura son expresadas por uno de los entrevistados: “inicialmente era muy fundamental pensar rápido, porque la ley establecía que los jefes de direcciones eran nombrados por la Alta Dirección Pública (Había premura, porque) si no hacíamos el concurso no podíamos tener el equipo y si no teníamos el equipo no podíamos comenzar a funcionar. Entonces, teníamos que tener claro cuáles eran las direcciones y trabajar rápidamente ... había que tener las divisiones, el organigrama y definir el perfil. La división jurídica era algo obvio, una dirección de estudios también, era obvio que tenía que haber administración y finanzas, tenía que haber un director general y teníamos que tener una de informática, operación, sistema. Lo que discutimos entonces – pero nos pareció que podía quedar para una segunda vuelta – era si la fiscalización la descolgábamos de la Dirección Jurídica o si creábamos una división de fiscalización nueva y, como la primera parte iba a ser de marcha blanca, no era tan necesario fiscalizar. (Entonces) dijimos esto veámoslo meses o años después, se modifican los estatutos y decretos nuestros, se crea la dirección de fiscalización, se llama a concurso y, tenemos hoy día otra dirección, que es la de fiscalización”.

Así, desde la entrada en vigencia del CPLT - en Abril de 2009 –se lleva a cabo el trabajo de identificación de los procesos que se deducían del mandato institucional - en los cuales va apareciendo con nitidez la necesidad de esta unidad - y el desarrollo de un modelo de fiscalización al interior de la Dirección de Estudios, lo que concluye con la creación de la Dirección de Fiscalización.

Superada la etapa de puesta en marcha hubo espacio para recoger aprendizajes, desa-

rollar estudios y avanzar en la institucionalización del Consejo. Ello llevó a cambios en la estructura y al modo de organizar el Consejo. La estructura vigente a contar de Mayo 2011 ha buscado expresar una racionalidad organizacional de tipo vertical (un enfoque arriba-abajo), que la haga consistente con las líneas estratégicas, los procesos de trabajo y las definiciones de los sistemas de información. La finalidad de aplicar este método es que tanto estructura, sistemas, procesos y lineamientos estratégicos estén alineados. Esa racionalidad se grafica en el cuadro N°9.

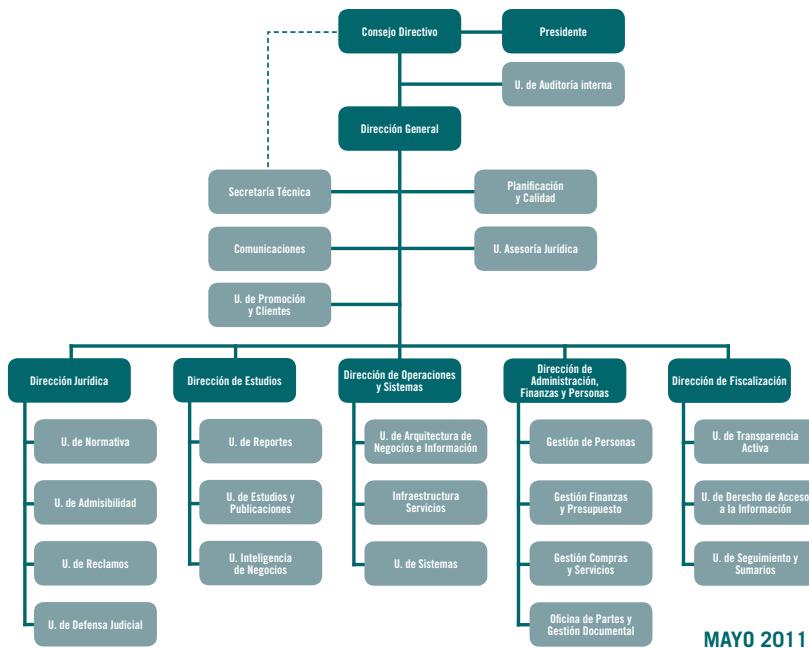
CUADRO N° 9: Racionalidad del Diseño Organizacional



Fuente: Everis 2010

La estructura que surgió con el inicio de las operaciones recogió las premuras y restricciones del momento de la puesta en marcha, y desde entonces ha habido un paulatino movimiento para que esta refleje los procesos y sistemas de trabajo de la organización. Así, aunque “lo declarativo es que vamos a un modelo objetivo, tenemos modelo de valor” (Taller directivo), en el hecho la estructura es aún funcional con un esfuerzo por moverse a una por procesos. De este modo, en la estructura vigente “subsisten esas miradas compartidas función-proceso” (Taller directivo) (ver Cuadro N°10).

CUADRO N° 10: Estructura Organizacional a Mayo 2011



Fuente: CPLT, Dirección de Administración, Finanzas y Personas

La variación fundamental entre la estructura con la que inició las operaciones el Consejo y la vigente a Mayo 2009 es el traspaso de la Unidad de Promoción y Clientes⁴³ a la Dirección General, y la creación de una Dirección de Fiscalización con tres unidades dependientes: la de fiscalización de la Transparencia Activa, la que fiscaliza el Derecho de Acceso a la Información y la de Seguimiento y Sumario, cuya misión es constatar el

⁴³ La Unidad de Promoción y Clientes tiene una importancia estratégica en la labor del Consejo, pues la esencia de su trabajo se orienta a que los ciudadanos tengan conocimiento de la ley, de sus derechos y accedan a ellos. Su creación es un emprendimiento asignado a la Dirección de Estudios, de la cual estuvo dependiendo hasta Marzo del 2011. Una vez alcanzado el estado de régimen en su funcionamiento, pasó a depender de la Dirección General. Sus funciones apuntan a promover la ley 20.285, capacitar a diversos sectores sociales, efectuar evaluaciones ciudadanas e informar al Consejo de sus resultados, gestionar canales de orientación y atención al público, relacionarse con los Enlaces del Consejo en los organismos públicos con la finalidad de promover el cumplimiento de la ley (CPLT 2010c). Para una descripción detallada del enfoque de gestión de la Unidad de Clientes y Promoción ver Anexo 6.

cumplimiento de las decisiones e instrucciones del Consejo. Desde el punto de vista del tipo de funciones que cumplen, resalta que de las cinco direcciones funcionales, dos son de línea - Jurídica y Fiscalización -, dos son de apoyo - Operaciones y Sistemas, y Administración, Finanzas y Personas - y una es asesora - Estudios -, cuya finalidad es proveer información relevante para la toma de decisiones estratégicas.

La estructura vigente a Mayo 2011 refleja los acomodos que han ocurrido, considerando las restricciones que han debido enfrentar. Los cambios en la estructura están condicionados por definiciones de política institucional y por restricciones presupuestarias. La modificación de la estructura implica cambios en el Estatuto del Consejo, a lo que los Consejeros no se han mostrado proclives aún. Por otro lado, aunque el presupuesto ha registrado incrementos, la creación de nuevas direcciones no ha sido vista como una urgencia. Respecto de la modificación de la estructura, para que refleje más propiamente los procesos organizacionales, las opiniones expresan que “eso suponía discutir cosas complicadas prematuramente, por ejemplo, el estatuto de los directores, lo que implicaba abrir – entremedio de la instalación – discusiones que podían comprometer el objetivo final”; que “en la cabeza tienes funciones, pero hay procesos, hay un costo asociado a las transacciones y se hace difícil gestionar”; que aunque “la Unidad de Clientes es un termómetro, es un motor de cambio interno, no se ha podido crear porque no hay recursos para crearla como dirección y porque los Consejeros objetaron que fuera creciendo la peineta ” (Taller directivo).

De este modo, la estructura vigente a Mayo 2011 refleja soluciones de acomodo en la que “subsisten miradas compartidas función-proceso⁴⁴” (Taller directivo).

Los avances en la instalación del Consejo, la necesidad de dar cumplimiento al mandato legal y mayores disponibilidades presupuestarias permitieron incrementar la dotación. Entre el 2009 y 2010 la dotación de personal se incremento en un 70%. Los mayores incrementos se produjeron con la creación de la Dirección de Fiscalización y reforzamientos en la Dirección Jurídica, en la Dirección de Estudios, en la Dirección de Administración,

⁴⁴ La expresión hace referencia a la objeción a crear nuevas direcciones, pues ello implicaba generar una estructura crecientemente más compleja, pesada e incrementar los costos de operación en un escenario en que, aunque habían logrado incrementos, no se le había asignado al Consejo la totalidad de los recursos solicitados.

Finanzas y Personas, y en la Dirección General. La tabla N°1 muestra la evolución de la planta de personal del Consejo.

TABLA N° 1: Evolución de la Dotación, 2009 - 2011

Unidad	2009	2010	Enero 2011	Febrero 2011
Dirección General	7	10	11	11
Dirección Jurídica	11	18	18	18
Dirección de Estudios	9	13	13	13
Dirección Adm. y Finanzas	10	13	13	13
Dirección Operaciones y Sist.	6	7	7	7
Dirección de Fiscalización	--	7	6	5
Administrativos	5	5	5	5
Sub-Total Contratos Indefinidos	48	73	73	72
Alumnos en Práctica	--	--	1	1
Plazo Fijo	--	6	7	9
Honorarios	--	3	1	1
Sub-Total Contratados	--	9	9	11
Dotación Total	48	82	82	83

Fuente: CPLT 2010b

Asimismo, con la finalidad de imprimir dinamismo a la acción del Consejo y lograr coherencia en la gestión estratégica y operativa se han delineado comités de coordinación interna. Los Comités previstos son los siguientes:

- Comité Director, instancia de coordinación, información y comunicación del equipo directivo del Consejo;
- Comité de Procesos, cuyo mandato es el de velar por la correcta implementación de la gestión por procesos al interior del Consejo (CPLT 2011f: 11 - 12).
- Comité de Calidad, cuya misión es asesorar a la alta dirección en la definición de lineamientos, diseño e implementación de un sistema de gestión de calidad y de procesos de mejora continua en la organización.
- Comisión de Derechos de Acceso a la Información (DAI), cuya finalidad es coordinar la estrategia y modelo de cumplimiento del derecho de acceso a la información.

Cada comité tiene un moderador, encargado de presentar los antecedentes, conducir la reunión, tomar los acuerdos y redactar el acta de la reunión. El directivo que modera es aquel cuya función se relaciona más directamente con el objetivo del respectivo comité y a él asisten los directivos y personal clave vinculado con el objeto del comité (CLTP 2010c).

Adicionalmente, el Consejo ha buscado establecer un vínculo con los organismos a los cuales debe fiscalizar, para lo cual ha establecido una red de “Enlaces” con la finalidad de tener un canal de comunicación expedito con ellos. A través de los “Enlaces” se canaliza información hacia los servicios fiscalizados sobre reclamos, consultas, instrucciones, recomendaciones, actividades de capacitación, documentos y antecedentes que complementen la información que requieren los organismos públicos para dar adecuado cumplimiento a la ley (CPLT 2009b). Los “Enlaces” también coordinan actividades de apoyo, de promoción y difusión de la ley de acceso a la información pública y de las funciones del Consejo, son contraparte del Consejo en los organismos fiscalizados, coordinan visitas técnicas y se espera que sean una fuente valiosa de retroalimentación al Consejo, en la medida que logre consolidarse a nivel de la Administración Pública y

validarse en cada uno de los órganos de la Administración del Estado. Los organismos obligados a designar “Enlaces” son los 22 Ministerios, 32 Subsecretarías, 15 Intendencias Regionales, 53 Gobernaciones Provinciales, 345 Municipalidades y 55 Corporaciones Municipales (CPLT 2011e).

El rol de los “Enlaces” es visto críticamente por la sociedad civil. Uno de los entrevistados señala que “el modelo de coordinación entre el Consejo y el resto de los organismos públicos tiene dificultades porque estos se manejan con mucha independencia respecto del Consejo y este no tiene las atribuciones suficientes para penetrar al interior de las reparticiones del Estado y cambiar prácticas o implementar modelos de gestión de las solicitudes de información, solo ha contribuido con algunos talleres de capacitación.

Aunque la Red de Enlaces fue vista como un canal de coordinación con los organismos fiscalizados, los resultados logrados⁴⁵ han llevado al Consejo a pensar en reformular el mecanismo para ser más efectivo en la coordinación.

En la gestión de proyectos relevantes, el Consejo ha intentado incorporar prácticas de una estructura matricial, aunque su estructura es funcional. Los proyectos relevantes son denominados como “Iniciativas Transversales” y son asignadas a un directivo superior (funcional), cuya misión es liderar su desarrollo e implementación y requerir la colaboración de las restantes direcciones y unidades involucradas en la ejecución de la iniciativa. Las iniciativas vigentes, a Marzo de 2011, se agrupaban en “Iniciativas de Gestión Interna”⁴⁶ e “Iniciativas de Posicionamiento Institucional”⁴⁷ (CPLT 2011c).

La política de personal es un área en desarrollo. Hay un consenso entre los entrevistados del Consejo que esta es una materia pendiente. Luego de superadas las urgencias de la puesta en marcha y de la implementación de los diseños operacionales, el reconocimiento de la necesidad de diseñar una política de personal ha estado asociada al notorio incremento que ha experimentado la dotación (ver Tabla N°1). Un entrevistado explica que “en los últimos doce meses hemos contratado a 42 personas, la mitad de la planta...

⁴⁵ Los directivos entrevistados coincidentemente expresan que la red de enlaces requiere perfeccionamientos, que en reiterados casos los “Enlaces” no sabían que habían sido nominados para la función, que la información no había fluído en la organización, como habría sido deseable, y que se requiere que el vínculo sea con personas cuyos cargos se ubiquen más alto en la jerarquía de los organismos públicos.

⁴⁶ Incluye los siguientes proyectos: “Procesos y Sistemas Complementarios para la Gestión de Personas” y “Definición Final e Implementación de la Política de Comunicación Interna”.

⁴⁷ Los proyectos incluidos en esta categoría son: “Diseño e Implementación del Derecho de Acceso a la Información”, “Programa de Fiscalización en Transparencia Activa a Organismos de la Administración Central y Municipios”, “Plan de Normativa”, “Plataforma Educativa”, “Seminario Internacional”, “Portal de Transparencia”, “Publicaciones”, “Red de Intercambio de Conocimientos en Organizaciones Equivalentes”.

más del 50% tiene menos de un año y medio de antigüedad”.

En este contexto, en Diciembre del 2010 se estableció una “Política de Gestión de Personas” que aborda el ciclo de vida laboral en el organismo de sus miembros, las compensaciones y beneficios. El reclutamiento e ingreso es por concurso público de antecedentes, como regla general, con la excepción de casos calificados establecidos por el Consejo Directivo⁴⁸. Una preocupación central ha sido la de establecer un grato ambiente de trabajo, con buenas relaciones interpersonales, respeto a la dignidad humana, reconocimiento de la diversidad, equidad entre hombres y mujeres, y lograr un equilibrio entre la vida laboral y personal. Otra preocupación central ha sido el desarrollo profesional del personal, para lo cual se han delineado procesos de evaluación del desempeño, capacitación y formación, y desarrollo de carrera. Una preocupación igualmente importante han sido las compensaciones, las que se basan en los principios de publicidad, transparencia, imparcialidad, probidad y equidad, a la vez de ser sustentables presupuestariamente. Para el estamento profesional las remuneraciones tienen un componente fijo, asociado al cargo, función, complejidad y jerarquía, y otra variable, asociada a la evaluación y cumplimiento de compromisos de desempeño. Las metas de desempeño, a su vez, son establecidas en los planes operativos anuales y estas deben ser consistentes con el plan estratégico del Consejo.

La aprobación de la “Política de Gestión de Personas” ha sido vista como el primer paso, en el ámbito de recursos humanos, de un largo recorrido para ir completando un modelo de gestión organizacional coherente. Aunque se aprobó una política general hacia el personal⁴⁹, las urgencias del momento hicieron que “se dejaran (para más adelante) otras política igual o más relevantes, desde el punto de vista de los funcionarios, como la fidelización de trabajadores, incluyendo ámbitos como la capacitación y la creación de un Departamento de Bienestar” (CPLT 2011c). En la misma línea, los entrevistados también expresan que “hoy no tenemos una carrera funcionaria”, que “tenemos un desafío de cómo gestionamos una institución motivada, con posibilidad de ascenso ... esa es una de las fases que resolver”, que aunque “esta aprobada una política de compensación, no

⁴⁸ Los casos calificados deben ser propuestos por el Director General al Consejo Directivo y deben ser situaciones en que la persona que se desea contratar haya participado en un concurso previo, que haya quedado ubicado en una terna o quina, que el cargo sea similar y con remuneración equivalente al del que postuló en el concurso y que el concurso no hayan transcurrido más de seis meses desde aquel concurso.

⁴⁹ Los focos de acción de esta política, para el año 2011, son gestión del desempeño, capacitación, bienestar, política de remuneraciones y reglamento de acoso laboral y sexual.

hay una política de ascenso, de promoción interna ... (lo que podría provocar) frustración dentro del personal, porque hay gente muy buena y motivada, y es lógico que pudieran ascender ... Esa es una de las políticas que tenemos que fijar de ahora en adelante” y que “el personal es gente joven y motivada, pero hay poca carrera. No es fácil”.

Por otro lado, aunque la definición de la política de compensaciones hacia el estamento profesional es un esfuerzo por alinear el desempeño del personal con los objetivos y metas establecidos en el plan estratégico, también representa un gran desafío para la gestión presupuestaria del Consejo. Un entrevistado señala que “es difícil empalmar el presupuesto disponible con lo aleatorio que resulta saber si vas o no a cumplir la meta”. Otro entrevistado señala que “los márgenes que te da la Administración, desde el punto de vista presupuestario, son bajos”.

Así, entonces, el crecimiento abrupto de la dotación ha presionado por ir definiendo una política de personal que permita ir cerrando la etapa de instalación, que establezca incentivos que hagan converger el desempeño y los objetivos estratégicos, que de oportunidades de carrera y que sea viable presupuestariamente.

Visto en perspectiva, una vez superada la urgencia de la puesta en marcha del Consejo, ha habido un esfuerzo consciente por desarrollar y poner en funcionamiento, de manera incremental, un modelo organizacional en el que la estructura recoja los procesos de trabajo centrales de la organización, en el que el desempeño del personal clave se encamine al cumplimiento de los objetivos estratégicos, para lo cual los mecanismos de evaluación del desempeño y la política de compensaciones son los instrumentos diseñados para lograrlo, y en el que la gestión presupuestaria es la variable crítica para poner en funcionamiento y lograr coherencia en la implementación del modelo.

HERRAMIENTAS

Para cumplir su cometido el Consejo ha implementado cinco mecanismos que le permiten

fiscalizar el cumplimiento de la transparencia activa, resolver los reclamos por denegación del derecho de acceso a la información y que los propios organismos verifiquen su alistamiento para el cumplimiento de la ley. A continuación se analizan estos mecanismos.

Fiscalización en Transparencia Activa. A través de este mecanismo se fiscaliza el grado de cumplimiento de los requisitos legales en Transparencia Activa y la identificación y reconocimiento de buenas prácticas institucionales. El último aspecto a considerar hace referencia a prácticas como incorporar mayor información que la solicitada por norma, la existencia de formatos amigables y accesibles para el usuario, acceso a zoom y descargas de información, orden y diferenciación de la información y vínculos para solicitar información en línea.

La implementación de la fiscalización en materia de transparencia activa considera cuatro elementos: la definición de un “Instructivo General en Transparencia Activa”, de un instrumento de medición, la realización de jornadas con organismos públicos y los informes de medición. El “Instructivo General” expresa los aspectos prácticos y operativos que deben ser cumplidos por los organismos públicos en materia de transparencia activa. El instrumento de medición hace referencia a la pauta de revisión y los aspectos relevantes que serán observados en la fiscalización. Las jornadas con organismos públicos tienen como propósito difundir los contenidos del Instructivo, los factores que serán revisados y sus ponderaciones, de modo de ponerlos al tanto del procedimiento de fiscalización y sus alcances. Los informes de medición corresponden a los resultados de la fiscalización, los que, aparte de ser registrados por el Consejo, son comunicados a los organismos públicos fiscalizados.

En el modelo de fiscalización los aspectos relevantes de informar son: banner visible y operativo del organismo; actos y decisiones del gobierno según documentos y resoluciones; organización interna; personal y remuneraciones; compras públicas; subsidios y transferencias; presupuestos y auditoría, y relación con la ciudadanía. Todos estos ítems son vinculados a cierto número de indicadores, los cuales son ajustados a una ponderación

específica que arroja un porcentaje general de evaluación del organismo. El Cuadro N° 11 muestra la tabla que resume los factores de revisión y los porcentajes de ponderación.

CUADRO N° 11: Factores de Revisión y Ponderaciones

Apartado	Puntos del Instructivo	Pond IFAI	Datos MIDE	Datos Ajustados	Pond Final
Aspectos Generales	Banner visible y operativo, Actualización, Acceso formulario de solicitudes, Lista de archivos reservados, Costos de Reproducción, Restricciones de Uso, etc.	7%		13%	10%
Actos y decisiones del organismo	1.1 Actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el diario oficial	8%		11%	10%
	1.7 Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros				
	1.14 Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño				
Organización interna	1.2 Las potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable, el que comprenderá las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que las establezcan, incluidas las referidas a su organización.	21%	12%	13%	15%
	1.3 La estructura orgánica del organismo y las facultades, funciones y atribuciones de cada una de las unidades u órganos internos.		5%		
	1.13 Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.				

Personal y remuneraciones	1.4	El personal de planta, a contrata y el que se desempeñe en virtud de un contrato de trabajo, y las personas naturales contratadas a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.	56%	14%	13%	10%
Compras y licitaciones	1.5	Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.		8%	7%	8%
Subsidios y transferencias	1.6	Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.		13%	19%	20%
	1.9	El diseño, monto asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.		16%		
Presupuesto y auditoría	1.11	La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año.		24%	18%	20%
	1.12	Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.				
Relación con la ciudadanía	1.8	Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.	8%	6%	6%	7%
	1.10	Los mecanismos de participación ciudadana.				

VARIABLES PROXY: Apartado 1, "confiabilidad de la información publicada" (P.16), Apartado 2, "relevancia de la rendición de cuentas para mejorar transparencia" (P.20d).

Fuente: CPLT 2010d

El proceso de fiscalización contempla un cambio incremental en los aspectos a fiscalizar, partiendo desde los requisitos mínimos contemplados en la Ley 20.285 y los reglamentos del Consejo, hasta llegar a la evaluación de las buenas prácticas en transparencia activa.

El Consejo desarrolla la fiscalización ingresando al link de transparencia del respectivo organismo, simulando procesos de búsqueda y de obtención de información relevante. Las unidades de auditoría y control de los respectivos organismos públicos también juegan un rol relevante, dado que son los fiscalizadores y evaluadores primarios del proceso.

El modelo de fiscalización surge de una petición de los Consejeros, ante la necesidad de ver lo que ocurría con el cumplimiento de la ley sobre transparencia activa. La construcción del modelo de fiscalización fue complejo, pues “no teníamos certeza jurídica respecto de que hacer, ni certeza metodológica sobre cómo medir y no teníamos registro físico, ni las bases tecnológicas para hacerlo ... (de este modo, entonces), la primera medición fue algo audaz” (Taller directivo).

La construcción del modelo de fiscalización recogió las premisas discutidas y acordadas en las definiciones de su modelo institucional, de orientarse a la consagración del derecho de acceso a la información de los ciudadanos y, por ello, incorporó un “ponderador ciudadano”. Esto partió de “una definición valórico – normativa acerca de cómo íbamos a hacer las cosas en el Consejo y de una resolución metodológica, para objetivar el proceso con miras al interés ciudadano común” (Taller directivo). Luego de las definiciones acerca de su orientación, el modelo no sólo recogió los requerimientos que planteaba la ley, sino que también el análisis de experiencias internacionales, particularmente la del IFAI mexicano, y de información que provenía de estudios realizados por el Consejo, en especial de aquella generada a través de grupos focales y consultas públicas, las que tenían la finalidad de identificar aquellos aspectos que interesan a los ciudadanos.

La implementación del modelo de fiscalización generó rankings de cumplimiento de la ley en materia de transparencia activa y un impacto notorio, lo que se tradujo en cambios en

el modo como la generalidad de los organismos públicos habían abordado el tema. El caso más emblemático de los cambios generados por la fiscalización es el del Servicio de Salud de Atacama, que en la medición de Noviembre de 2010 se ubicó en el último lugar de los Servicios de Salud del país en materia de transparencia activa. Luego que la información apareciera en el titular de primera plana del periódico local (Diario Chañarillo 2011) y en una nota de televisión, la Directora del Servicio de Salud conforma un equipo encargado de hacer una evaluación, de tomar medidas correctivas, de generar procedimientos de trabajo e implementarlos, de coordinar a las distintas unidades involucradas y diseñar mecanismos de monitoreo del cumplimiento del procedimiento y los trabajos asignados, todo dentro de los plazos de urgencia establecidos por la Directora (Neumann 2011). El resultado de esta intervención es que en la medición de Marzo de 2011, el Servicio de Salud de Atacama alcanzó el puntaje máximo en la fiscalización de transparencia activa.

Por otro lado, es dable anotar que ha habido una autoimposición de prudencia en la implementación de las herramientas, particularmente en la fiscalización y en la resolución de casos. La idea fue la de acompañar, durante el primer tiempo, para ir generando empatía con los servicios y lograr cambios conductuales. Ello, a su vez, era consistente con la realidad de un órgano que está en etapa de instalación, que no tiene desplegada todas sus capacidades institucionales y que tampoco dispone de todos los recursos que necesita para funcionar. Así, hubo “una marcha blanca tácita, no hubo sanciones... las sanciones recién aparecen en Abril 2010” (Taller directivo).

Esta opción tomada por el Consejo ha generado, sin embargo, críticas en la sociedad civil, las que señalan que “ha sido demasiado blando y comprensivo”, que “debe haber sanciones que se cumplan y que sean públicas”, que “el Consejo ha actuado hasta ahora muy suavemente para no generarse enemigos que le impidan ejercer sus labores” y que “no se sabe cuál es su fuerza para realizar recomendaciones e instrucciones a las instituciones públicas” (entrevistas a miembros de la sociedad civil).

Aún así, esta práctica permitió generar aprendizajes, tanto para el Consejo, como para

los propios organismos fiscalizados y/o reclamados. Ha permitido también un tránsito controlado desde una mentalidad secretista hacia mayores espacios de transparencia e ir asentando prácticas que implican un mayor y mejor acceso de los ciudadanos a la información pública.

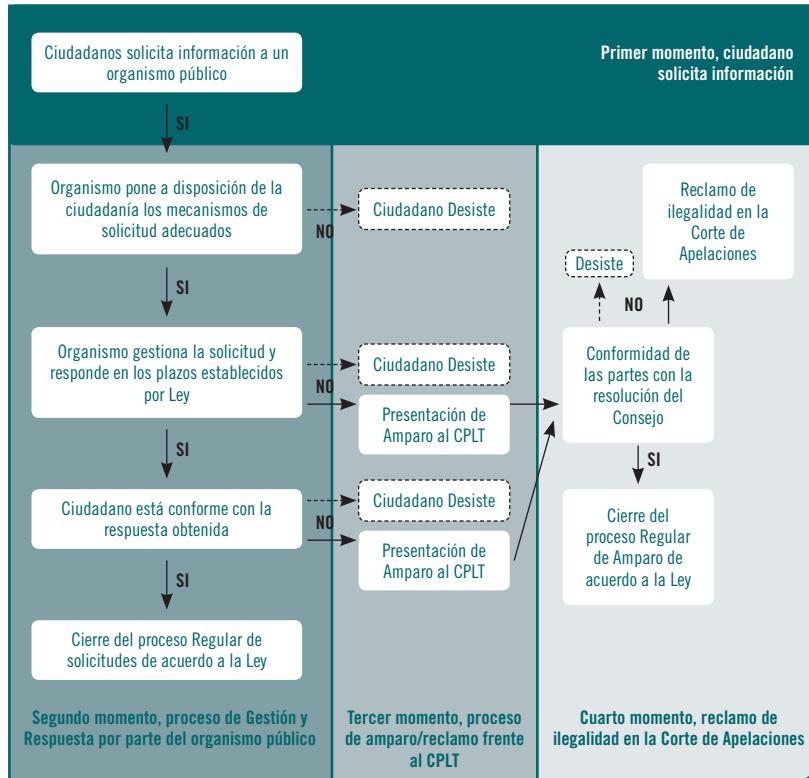
Fiscalización del Derecho de Acceso a la Información (DAI). Se orienta a asegurar la presencia de condiciones para que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente este derecho. Así, el ejercicio de este tipo de fiscalización buscará identificar condiciones o situaciones que ponen en riesgo o dificultan el ejercicio de este derecho, de lo cual se deducirán acciones correctivas.

Las acciones de este tipo se focalizan en tres ámbitos de fiscalización: ventanilla de atención ciudadana, sistema de gestión de solicitudes de información y seguimiento de resoluciones del Consejo (CPLT 2010e). La fiscalización respecto de las ventanillas de atención ciudadana se orienta a verificar el cumplimiento de los requisitos que la ley 20.285 establece para que los ciudadanos puedan solicitar información a los servicios. Varias fiscalizaciones de este tipo se han efectuado utilizando el método del “cliente oculto”, mediante el cual un fiscalizador – simulando ser un usuario normal – realiza una solicitud en el organismo, con finalidad de verificar que se cumplan con las disposiciones de la ley. La fiscalización sobre el sistema de gestión de solicitudes busca observar el desempeño de los organismos en la tramitación de solicitudes de información, para lo cual emplea técnicas de auditoría. Las acciones de seguimiento a las resoluciones buscan confirmar el acatamiento e implementación de los dictámenes del Consejo respecto de los reclamos presentados por los ciudadanos.

Resolución de casos. A través de este mecanismo se resuelven las solicitudes de reclamo – o amparo – interpuestas por particulares para subsanar la denegación de acceso a la información solicitada o reclamos vinculados a transgresión a los deberes de Transparencia Activa por parte de los órganos de la Administración del Estado. El cuadro Nº12 muestra el procedimiento de reclamación - que establece la ley 20.285 - frente a

casos de denegación de información por parte de un servicio público, y los momentos en que este transcurre.

CUADRO N° 12: Procedimiento de Reclamo por Denegación de Acceso a Información Pública



Fuente: CPLT 2010e

La primera etapa del proceso de resolución de casos en el Consejo consiste en un análisis de admisibilidad de las reclamaciones, la cual se realiza en la primera sesión del Consejo. En la resolución del reclamo el Consejo podrá señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si algún funcionario o autoridad ha incurrido en alguna de las infracciones contempladas en la ley.

El modelo de resolución de casos ha tenido una construcción incremental, determinada por las prácticas que han debido implementarse a consecuencia de la expansión del número de casos que ha ido ocurriendo. Dadas la restricción presupuestaria inicial y que no habían estándares previos que permitieran cuantificar la cantidad de casos que llegaría, la estructuración del equipo que los abordaría y el diseño de la mecánica de trabajo fue más bien intuitiva en los comienzos.

Los aprendizajes derivados de la práctica misma de resolución de casos y el creciente número de amparos recibidos ha llevado a organizar el trabajo en cuatro ámbitos: el primero, que propone respuestas rápidas sobre la admisibilidad del caso, las que son revisadas y decididas por el Presidente del Consejo; el segundo, que analiza del mérito de los casos y prepara breves informes escritos a los Consejeros para que estos decidan; y, el tercero - que se ha constituido como una experiencia piloto - sobre resolución alternativa de casos, se aplica a situaciones de baja complejidad y en los que hay criterios asentados. Este sistema alternativo busca evitar que casos que pueden tener una solución convenida entre las partes atochen y aumenten los plazos de las resoluciones. El cuarto ámbito es el de los abogados externos que deben contratarse para alegar ante las Cortes de Apelaciones por los recursos que alguna de las partes pueda presentar en reclamación a las decisiones del Consejo para la Transparencia.

Las decisiones del Consejo han ido evolucionando también. En un momento inicial el énfasis estuvo puesto en el acceso a la información y derechos sociales, por lo que las decisiones apuntaban a exigir que se entregara la información requerida por el ciudadano reclamante, pero luego evolucionó hacia un criterio más estricto de aplicación de la ley.

Aún así, una tendencia sostenida por las decisiones del Consejo ha sido la de “ensanchar el criterio de aplicación de la ley” (Taller directivo). Un ejemplo de ello son los pronunciamientos del Consejo que reiteradamente han señalado que la ley 20.285 le es aplicable a las Corporaciones Municipales, contrariando el criterio de la Contraloría General de la República⁵⁰. De este modo, tanto en este, como en otros casos similares, el Consejo ha levantado líneas interpretativas que le han permitido ir pronunciándose sobre situaciones en las cuales podría ser discutible la aplicabilidad de la ley, aunque ello le significara recursos ante las Cortes de Apelaciones o Tribunal Constitucional, como ha ocurrido.

Sistema Alternativo de Resolución de Casos (SARC). También conocido al interior del Consejo como Mediación, aunque no reúne a las partes. Es un método alternativo para resolver conflictos generados por denegaciones a solicitudes de información o incumplimiento en obligaciones de transparencia activa. Esta modalidad surge como consecuencia de la implementación de un plan piloto que mostró una alta tasa de efectividad. De 40 casos en que se aplicó la mediación, 35 (87,5%) lograron ser resueltos satisfactoriamente sin necesidad de la tramitación del reclamo. Además, el tiempo promedio de tramitación de esos casos fue de 22,5 días hábiles, poco más de un mes, lo que es bastante más breve que un reclamo o amparo que se tramita completamente hasta la resolución del Consejo directivo. El proceso culmina sólo cuando es entregada la información al demandante y existe conformidad con la entrega de dicha información.

Audiencia. Es una alternativa considerada en el procedimiento de resolución de casos que permite la presentación y discusión de pruebas sobre hechos, documentos u otros elementos que justifiquen, tanto la denegación de información, como las causales de infracción en que incurriese el órgano reclamado. En las audiencias el Consejo convoca a las partes a exponer sus argumentaciones, luego de lo cual toma una decisión.

Las audiencias han sido un mecanismo que ha permitido disponer de mayor información para mejor resolver casos en situaciones complejas.

⁵⁰ De acuerdo a la opinión de la Contraloría General de la República, la ley 20.285 no incluye a las Corporaciones Municipales dentro de los organismos a los cuales deben aplicarse sus disposiciones. Sin embargo, el criterio del Consejo es que dado que reciben fondos públicos para su operación y sus directivos son nominados por funcionarios públicos, las disposiciones de la ley le son aplicables (Taller directivo).

Autoevaluación. Es un proceso de simulación de la fiscalización y evaluación de las exigencias de transparencia activa encomendadas por la Ley N° 20.285 y los reglamentos establecidos por el Consejo. Esta modalidad se aplica desde el año 2010, a través de un sistema denominado EXTRANET, el cual permite a los organismos públicos interactuar con los formatos de fiscalización y conocer los indicadores que obtendrían como si estuvieran siendo fiscalizados. En esta modalidad, las unidades de auditoría y control interno de los respectivos organismos públicos desempeñan un rol relevante, ya que ellos son los fiscalizadores de los procesos internos de transparencia activa y son fiscalizados por el Consejo para la Transparencia en esa función.

Esta ha sido una modalidad importante, pues ha permitido el alistamiento de los organismos públicos en materia de transparencia activa, antes de los procesos de fiscalización. Responde a la idea de acompañamiento que se ha tenido para hacer efectivo el cumplimiento de la ley.

En la estrategia desplegada por el Consejo para hacer efectivo el cumplimiento de la ley optó primeramente por no aplicar sanciones, porque había una convicción acerca de la conveniencia de acompañar a los organismos públicos en el tránsito a la implementación de las disposiciones de la ley y de ejercer un rol pedagógico para lograr los cambios conductuales que se esperaban. En ese marco las sanciones recién comenzaron a aplicarse luego de un año de funcionamiento del Consejo.

Visto en perspectiva, el desarrollo del instrumental que dispone el Consejo para hacer cumplir la ley ha sido un proceso incremental, que ha respondido, por un lado, a las urgencias que han ido enfrentando, a un sentido de prudencia de no estresar el sistema, de lo cual la estrategia de acompañamiento ha sido la expresión más notoria, pero, por otro, a la idea matriz de sus integrantes: satisfacer las demandas ciudadanas por información pública.

EXTENSIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONSEJO

El Consejo también ha emprendido acciones orientadas a dar cabida al avance del conocimiento, debate y elaboraciones en torno a la transparencia y acceso a la información pública. En este marco, ha realizado dos Seminarios Internacionales - en cada cumpleaños del Consejo -, ocasiones en las que ha habido conferencias, presentación de ponencias, casos y mejores prácticas, todos los cuales son publicados en la página web del Consejo (www.consejotransparencia.cl).

Estos seminarios representan una oportunidad solemne, tanto para expresar ante la comunidad nacional e internacional la actividad desarrollada por el Consejo, sus logros y próximos desafíos, como también para analizar – junto a la sociedad civil y actores políticos – el contexto institucional, político y cultural en el que se desenvuelve el trabajo a favor de la transparencia y el acceso a la información pública. Estos espacios se constituyen en instancias privilegiadas de intercambio de la comunidad interesada en los temas que aborda el Consejo, de lo cual no solo surgen iniciativas de perfeccionamiento institucional, sino también propios emprendimientos de la sociedad civil y ámbitos académicos que permiten nutrir el debate, los perfeccionamientos señalados. También generan un acercamiento a actores políticos que lleva a que estos alcancen una mejor comprensión de las demandas ciudadanas por transparencia.

VI. Conclusiones

IMPLICANCIAS Y APRENDIZAJES

VI. Conclusiones, implicancias y aprendizajes

La promulgación de la ley sobre acceso a la información pública y la creación del Consejo para la Transparencia es el resultado de un esfuerzo que muestra un recorrido de 15 años, cuyo inicio se ubica en el “Informe sobre Probidad y Prevención de la Corrupción” emanado de la Comisión de Ética Pública en 1994. En este recorrido, el ascenso del tema en las prioridades políticas se asocia a coyunturas que promueven la emergencia de agendas de probidad de los gobiernos y estas a los esfuerzos por modernizar la gestión del Estado. Así, en este contexto y dada una práctica de formulación de políticas públicas altamente centralizada en el poder ejecutivo, las iniciativas de dar acceso a los ciudadanos a la información en poder de los órganos de la administración del Estado avanzaron cuando estas coincidieron con las preocupaciones presidenciales.

Estos esfuerzos, asimismo, debieron enfrentar, a lo largo de todo el recorrido, el permanente acoso del secretismo instalado en las prácticas políticas y burocráticas del Estado chileno, y la disputa por el espacio institucional que creaba el surgimiento de la política de transparencia y acceso a la información. Esta dinámica produjo avances, pero también frenos y retrocesos.

Los importantes retrocesos que se produjeron en el proceso estuvieron representados por la falta de avances en el trámite parlamentario de la iniciativa de ley enviada por el Presidente Frei R.T. en 1995, que llevó a su retiro en el gobierno siguiente, y la dictación del D.S. 26 de 2001, en el gobierno del Presidente Lagos, que calificaba con amplitud los casos de reserva o secreto en los actos y documentos de los organismos públicos.

La creación y perfilamiento del Consejo para la Transparencia, a su vez, debió superar la dificultad que implica crear el espacio institucional para un organismo naciente, en un contexto en que otros organismos – con imperio y fortalezas – perciben como propio el espacio que se crea. Ello en el hecho se transformó en un freno al avance más expedito del proceso, frente a lo cual tanto la voluntad política presidencial como los apoyos que generaba la idea en el Congreso permitieron que la iniciativa finalmente se materializara. La discusión sobre sus atribuciones y ámbito de competencia llevó a que tanto el

Congreso, como la Contraloría General de la República y el Banco Central quedaran fuera de su rol fiscalizador, dado que la solución que se implementó fue la de crear un órgano de rango legal y no de rango constitucional, cuestión que habría alargado notoriamente la tramitación, con un resultado incierto.

Los avances, indudablemente, están representados por la aprobación de la ley y su reglamento, la creación del Consejo para la Transparencia, su instalación y su avance hacia la etapa de consolidación.

Visto en perspectiva, entonces, la promulgación de la ley y la creación de un órgano que la implemente representa un esfuerzo sostenido en el tiempo, que ha tenido avances, frenos y retrocesos, que encuentra una ventana de oportunidad en la voluntad presidencial de impulsar la iniciativa y que ha debido superar dificultades y oposiciones derivadas de una extendida mentalidad secretista en el Estado y de la defensa de un espacio institucional que otros órganos estatales consideraban como propio.

El inicio de la vigencia de la ley y la puesta en funcionamiento del Consejo no contó con un diagnóstico de las capacidades de los organismos públicos para satisfacer los requerimientos de la ley y su periodo de vacancia de la ley fue breve, cuestiones que le dificultaron la organización e instalación de capacidades en el naciente organismo. En este contexto, los trabajos de alistamiento y de coordinación impulsados en el gobierno, particularmente en el MINSEGPRES, a través de su Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia, permitieron poner en funcionamiento el sistema, aunque ello luego derivaría en tensiones entre el Consejo y la Comisión por la propiedad del espacio institucional recién creado.

El proceso de puesta en marcha e instalación de capacidades institucionales del Consejo para la Transparencia, aunque rápido, ha sido complejo. Desde su creación, dos etapas pueden distinguirse en la evolución del Consejo: una de puesta en marcha y otra de instalación. Una tercera etapa se avizora, de consolidación, que se abrirá cuando el

Consejo pase a operar el Portal de la Transparencia del Estado de Chile.

Aunque la implementación de la política de transparencia y acceso a la información muestra que el Consejo para la Transparencia ha ido avanzando hacia su etapa de consolidación institucional y una rápida apropiación del espacio institucional creado, la información recogida muestra la necesidad de acrecentar fuertemente los indicadores relativos a su posicionamiento, particularmente entre los ciudadanos de los estratos desaventajados, de consolidar un presupuesto estable que le permita disponer de los soportes tecnológicos requeridos, completar el diseño e implementación de sus sistemas de gestión internos y su dotación para poder cumplir su cometido.

La etapa de puesta en marcha fue un periodo complejo, de estrés organizacional, en la que se tomaron decisiones estratégicas básicas de gran significación, que han tenido efectos sobre el desarrollo futuro de la organización. La etapa de instalación de capacidades institucionales ha estado marcada por una reflexión estratégica acerca del rol, destinatario de los esfuerzos, modos efectivos de alcanzar el posicionamiento deseado, identificación de los aprendizajes, diseño de herramientas de gestión y de instalación del derecho ciudadano de acceso a la información pública.

Los temas críticos en el desarrollo del Consejo han sido la nominación y afiatamiento del equipo directivo, la obtención de recursos presupuestarios y las reflexiones estratégicas que han permitido ir instalando un diseño institucional, un modelo de gestión y organizacional, y las herramientas de aplicación de la ley.

El Consejo ha logrado constituir un equipo directivo con altas competencias profesionales, “un mapa mental común” y alta motivación por el emprendimiento al que se incorporaban. La idea de “hacer historia”, “construir algo desde cero”, “una oportunidad que probablemente no volveré a tener en mi vida laboral” fue para todos ellos una convocatoria seductora que los impulsó a postular para ser parte del proyecto. Asimismo, la idea de contribuir a implementar una política pública orientada a “perfeccionar y profundizar la

democracia”, a “darle acceso al ciudadano de a pie” también ha representado para ellos una alta motivación hacia la iniciativa. Así, lo que revela la revisión de las características del equipo directivo y del personal clave de la organización es la existencia de un proceso de selección que logra reunir personas calificadas, con inclinaciones convergentes y motivaciones similares, que dan origen a un equipo de trabajo consistente, a partir de lo cual se genera una columna de liderazgo que se constituye en el motor que impulsa a la organización hacia el cumplimiento de sus finalidades estratégicas.

En el mismo sentido, las prácticas y reflexiones estratégicas iniciales son momentos críticos que permiten ir configurando un “mapa mental común”, un modo de interacciones que asienta confianzas y que va dando consistencia y solidez al equipo de trabajo. Sobre esta base surgirán luego decisiones estratégicas que irán marcando el devenir del Consejo.

Así, a partir del asentamiento del grupo directivo, los temas críticos abordados fueron el diseño institucional, el modelo de gestión y el funcionamiento organizacional. El apoyo externo brindado en los primeros momentos, tanto por el BID, como por trabajos de consultoría, permitieron nutrir una reflexión estratégica desde la cual surgieron definiciones básicas que se han mantenido en el tiempo y que han permitido dar continuidad y estabilidad al trabajo del Consejo.

En este contexto, el modelo institucional identificó como usuario final del trabajo del Consejo al “ciudadano común portador de derechos”, para lo cual debía desarrollar una “gestión de calidad” que permitiera “garantizar el derecho de acceso a la información pública y fiscalizar el cumplimiento de los deberes de transparencia”, “promover el principio de transparencia” y generar “perfeccionamientos a la normativa”. Para materializar estos lineamientos estratégicos la reflexión identificó que el valor central era el de la “autonomía”, porque “garantiza que se gestione con lógica ciudadana”.

Asimismo, la definición del modelo de gestión se asocia a experiencias anteriores positivas de los miembros del grupo directivo más vinculado con ese ámbito – y que los demás

acogieron —. Así surge la definición de una gestión basada en procesos y en buenas prácticas. La orientación al “cliente” era consistente con las definiciones adoptadas en el modelo institucional. A partir de esas definiciones los esfuerzos técnicos se han orientado a dar consistencia al modelo de gestión, identificar buenas prácticas, deducir la cadena de valor, establecer, implementar y alinear procesos, establecer los sistemas de soportes, y buscar alineamientos con la estructura, cuyo diseño básico se definió en el momento de la puesta en marcha del Consejo.

Lo que el análisis deja ver es que estas definiciones estratégicas básicas están en consonancia con el “mapa mental común” del grupo directivo, con sus motivaciones, inclinaciones y experiencias, por lo que, en consecuencia, la selección - decidida por los Consejeros - y afiatamiento del equipo de trabajo – impulsada por el liderazgo interno - se muestran como aspectos críticos de la instalación del Consejo.

En el proceso de instalación, las variaciones de la estructura se han remitido a la creación de una Dirección de Fiscalización, con un funcionamiento diferenciado de las demás direcciones. Aunque el impulso ha sido que la estructura vaya crecientemente reflejando el modelo de gestión basado en procesos, restricciones presupuestarias y decisiones de política institucional han llevado a una solución de acomodo en que en la estructura subsisten miradas compartidas de función y proceso. En este plano, la estructuración de Comités internos permite hacer el seguimiento a la implantación del modelo de valor.

En el análisis de la estructura y de las competencias asignadas a cada cuerpo resalta el hecho que las atribuciones sustantivas - establecidas en el artículo 42 de la ley - están asignadas al Director General, en tanto que al Consejo Directivo se le asigna una función genérica de dirección y administración superior del Consejo. Aunque ello podría dar a situaciones de tensión, los actores involucrados han generado prácticas de convergencia y compromiso, en el que decisiones trascendentes son discutidas con los Consejeros en las sesiones mensuales dedicadas a revisar temas de la gestión del Consejo.

La política de personal es un área en desarrollo, en la que los avances se han centrado en la definición de incentivos remuneratorios por el cumplimiento de metas de desempeño deducidas de los planes estratégicos. Otras áreas igualmente importantes, como el desarrollo de un esquema de carrera y creación de un área de Bienestar del Personal, han quedado para más adelante, a la espera de mayores disponibilidades presupuestarias y de avances en el proceso de instalación de capacidades.

El presupuesto ha sido una restricción sensible desde la puesta en marcha del Consejo. El aporte para el 2010 fue un 30% por bajo las expectativas del Consejo y aunque para el 2011 creció en un 16%, el presupuesto adjudicado fue 18% menor al solicitado. Ello ha tenido efectos en el avance del proceso de instalación de capacidades, en las decisiones de ir completando la dotación, en la política de personal y compensaciones, y en el posicionamiento del Consejo. Las gestiones llevadas a cabo por los Consejeros y el Presidente, sumados a los apoyos parlamentarios, políticos y editoriales en la prensa, llevaron al gobierno a otorgarle un aporte extra de \$200 millones para financiar campañas comunicacionales para promover la ley y difundir la labor del Consejo.

La información disponible muestra que al cumplir su segundo año de funcionamiento el Consejo para la Transparencia es conocido por el 20% de la población, en tanto que la ley lo es por el 24% y que quienes recurren al Consejo son principalmente personas de alta escolaridad y de sectores acomodados (CPLT 2011b). Estos resultados han acarreado una autocrítica interna en el Consejo y una reflexión respecto de los cursos de acción a seguir, pues sienten que su meta de posicionamiento no se ha cumplido y que el usuario al cual orientaban su acción - el ciudadano de a pie, portador de derechos - no aparece en los reportes de quienes conocen al Consejo y/o recurren a él por la vulneración de sus derechos de acceso a la información pública.

Otros datos indican que quienes tienen vínculos cotidianos con el Consejo perciben a los Consejeros como “profesionales serios, que inspiran confianza y credibilidad” y a la organización como una “institución confiable, respetada y moderna”, aún en proceso

de instalación (Feedback 2011).

Aunque los datos muestran un bajo grado de posicionamiento, es conveniente dar una mirada en perspectiva, lo que lleva a matizar el juicio. El Consejo acaba de completar su segundo año de existencia, su proceso de instalación de capacidades está en desarrollo, ha debido enfrentar serias restricciones financieras que han afectado su funcionamiento y posicionamiento, a la vez que ha debido ir sentando propiedad en un espacio institucional que era percibido como propio por otros organismos con imperio e influencia. De este modo, entonces, una visión integrada del proceso lleva a considerar que los indicadores que ha alcanzado el Consejo son los esperables para un organismo que se instala, que abre un nuevo ámbito de trabajo para los ciudadanos y que ha debido enfrentar sensibles restricciones.

¿Qué lecciones deja el caso de la formulación e instalación de la política chilena de transparencia y acceso a la información pública, a dos años de su puesta en práctica?. Aunque hay variadas lecciones – muchas de ellas en el nivel micro –, las que tienen un impacto estratégico para los tomadores de decisiones de políticas públicas en los planos de formulación e implementación son:

- La expandida mentalidad secretista, presente en la élite política chilena, retrasó el surgimiento de la política pública y pudo haber abortado el proceso. Ello lleva a que los impulsores de emprendimientos de transparencia tengan adecuada cuenta de la existencia de esta variable.
- El surgimiento de la política fue visto como una amenaza por organismos públicos de gran influencia, dado que consideraban al espacio institucional creado como propio.
- Ese mismo hecho lleva a la necesidad de diálogo y cooperación del recién creado organismo con el gobierno y otros organismos, con la finalidad de asentarse en el espacio institucional, de avanzar en el proceso de consolidación y de ser efectivo en la generación

de crecientes niveles de transparencia y acceso a la información pública.

- La necesidad de asegurar un financiamiento estable, que permita cubrir los requerimientos derivados del funcionamiento, consolidación y alto posicionamiento que necesita un órgano autónomo del Estado orientado a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de la administración del Estado.
- La importancia de constituir un equipo humano afiatado, motivado este tipo de emprendimiento y con las competencias necesarias para una efectiva instalación y gestión de la política pública.
- La necesidad de alcanzar un alto nivel de posicionamiento, pues eso facilitará que el “ciudadano común” – el fin objetivo del esfuerzo – pueda materializar su “derecho a saber”.
- La importancia de implementar un modelo de gestión que sea funcional al objetivo de materializar “el derecho a saber” del “ciudadano común”, y que logre alinear los procesos internos, la estructura y los esfuerzos del personal a ese fin.

Visto en perspectiva, la creación de la ley y del Consejo para la Transparencia es el resultado de un emprendimiento político que tardó 15 años en madurar. Asimismo, tanto el proceso de creación de la ley, como el propio proceso de instalación del Consejo han debido superar serias restricciones derivadas de una mentalidad secretista, de la instalación en un espacio institucional que era visto como propio por importantes organismos públicos y de insuficientes aportes presupuestarios. Los resultados al cumplir su segundo año son satisfactorios, considerando las restricciones que ha debido enfrentar. Por lo mismo, los principales desafíos que se abren a partir de las metas alcanzadas son estabilizar su presupuesto y consolidar su posicionamiento, meta a la que deberá orientar su gestión y esfuerzos institucionales, porque en ello estará más certeramente promoviendo la cultura de la transparencia en Chile y garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas.

VII. Referencias

VII. Referencias

Alcántara, Manuel y Luna, Juan. 2004. **“Ideología y competencia partidaria en dos post-transiciones: Chile y Uruguay en perspectiva comparada”**. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIV. N°1, pp. 128 -168. Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.

Alemán, Eduardo y Saiegh, Sebastián. 2007. **“Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile”**. Comparative Politics, Vol. 39, N°3, pp. 253 - 272.

Aylwin Azocar, Patricio. 1993. **“Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 1993”**. Valparaíso: Congreso Nacional de la República de Chile.

Bachelet Jeria, Michelle. 2005. **“Más Transparencia para Chile. Para romper la relación entre el dinero y la política”**. Documento de la campaña presidencial Bachelet + para Chile, ppt.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). 2008. **“Historia de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública”**. En www.bcn.cl. Sitio web visitado en Abril 2011.

Boeninger, Edgardo. 2007. **“Políticas Públicas en Democracia: Institucionalidad y experiencia chilena”**. Santiago, Chile: Uqbar Editores - CIEPLAN.

Cañas K, Enrique. 2003. **“Modernización de la Gestión Pública del Estado de Chile: 1994-2000”**; en Muñoz, Oscar y Carolina Stefoni, Coordinadores, “El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle”. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Cátedra UNESCO de Sostenibilidad, Universidad de Cataluña. 2011. **Portal de Sostenibilidad**. http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=4&id=205. Sitio web visitado en Abril 2011.

Comisión Nacional de Ética Pública. 1994. **“Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública sobre la Probidad Pública y la Prevención de la Corrupción”**. Informe sometido

a la consideración del Presidente de la República. Santiago, Chile.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011a. **Sitio web Consejo para la Transparencia, Quienes Somos**. <http://www.consejotransparencia.cl/quienes-somos/consejo/2009-04-08/111121.html>. Sitio visitado en Mayo 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011b. **“Marco de Planificación Estratégica Institucional 2011. Desafíos y Compromisos”**, ppt.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011c. **“Comentarios al cierre del proceso de planificación CPLT 2011”**. Informe Estratégico Mensual. Marzo 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011d. **“Construyendo un Modelo de Gestión Pública. Definiciones estratégicas y herramientas de soporte asociadas”**. Unidad de Planificación y Calidad, ppt. 21 de Enero de 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011e. **“Reunión de Trabajo. Perfeccionando los Regímenes de Acceso a la Información de Chile y México”**.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011f. **“Política de Gestión por Procesos Institucional”**, versión 2.0. 31 de Marzo de 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011g. **“Propuesta - Proyecto de Desarrollo de una Unidad de Promoción y Clientes Consejo para la Transparencia”**. Agosto 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011h. **“Mapa Estratégico: indicadores y metas”**. 25 Marzo 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2011i. **“Desafíos y Compromisos 2011: Mapa Estratégico Institucional”**. Abril 2011.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010a. **“Políticas y Normas para la Gestión de Personas”**. Diciembre 2010.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010b. **“Propuesta para libro de consulta: Buenas Prácticas de Gestión para Resultados en el Desarrollo de Latinoamérica y el Caribe 2010”**.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010c. **“Modelo Organizativo 2010”**. Actualizado a Mayo 2010.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010d. **“Modelo de Fiscalización de Transparencia Activa”**. Mayo de 2010.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010e. **“Estudios Exploratorios para la Generación de un Modelo de Cumplimiento en Derecho de Acceso a la Información”**. Dirección de Estudios, Junio 2010.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2009a. **“Construyendo un Marco Estratégico”**, versión 2.0. 25 de Junio de 2009.

Consejo para la Transparencia (CPLT). 2009b. **“Instrucción General N°2 del Consejo para la Transparencia: Designación de Enlaces”**. 8 de Mayo de 2009.

Contraloría General de la República (CGR). 2007. **Dictamen N°35397**, del 8 de Agosto de 2007, sobre proyecto de ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado.

Corporación Participa y Open Society Institute. 2005. **“Estudio Acceso a la Información Pública en Chile”**. En <http://participa.cl/wp-content/uploads/2007/05/sintesis-prensa.ppt>. Sitio web visitado en Abril 2011.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2006. **“Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile”**. Sentencia de 19 de Septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). San José, Costa Rica.

Delamaza, Gonzalo. 2005. **“Espacios locales, intervenciones ciudadanas y políticas de superación de la pobreza”**. X Congreso Internacional del CLAD. Santiago, Chile: 18 al 21 de Octubre de 2005.

Diario Chañarillo. 2011. **“Servicio de Salud de Atacama el peor evaluado del país según el primer ranking del Consejo para la Transparencia del Gobierno”**. Portada y nota interior. Jueves 20 de Enero de 2011.

Eaton, Kent. 2004. **“Designing subnational institutions, Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile”**. Comparative Political Studies, Vol. 37 N° 2, March 2004. California, Estados Unidos: Sage Publications. pp. 218-244.

El Mercurio. 2011a. **“Consejo para la Transparencia y SEGPRES firman convenio para centralizar toda la información pública”**. Página C2, jueves 14 de Abril de 2011.

El Mercurio. 2011b. **“Gobierno impulsa campaña para difundir rol del Consejo para la Transparencia”**. Lunes 10 de Enero de 2011.

El Mercurio. 2010. **“Editorial. Fondos para el Consejo para la Transparencia”**. Martes 16 de Noviembre de 2010.

El Mercurio. 2009. **“Aprueban con reparos presupuesto para el Consejo para la Transparencia”**. Jueves 5 de Noviembre del 2009.

Everis. 2010. **“Proyecto de Consultoría de Modelamiento de Procesos. Informe 1: Mapa de Procesos Corporativos (Modelo Objetivo de Procesos)”**.

Everis. 2009. **“Proyecto de Consultoría de Modelamiento de Procesos. Situación Actual y Diagnóstico”**. Noviembre 2009.

Feedback. 2011. **“Informe Final de Investigación: Estudio de mapeo, diagnóstico y caracterización de stakeholders del Consejo para la Transparencia”**. 15 de Abril de 2011.

Grupo de Trabajo sobre Probidad y Eficiencia de Gestión Pública. 2006. **“Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública encargado por S. E. la Presidenta de la República”**.

Harbers, Imke. 2009. **“Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies”**. Comparative Political Studies, Vol. 20, N°10, pp. 1 - 22. California, Estados Unidos: Sage Publications.

Hirsch Goldschmidt, Tomas. 2005. **“Plataforma programática para un Chile justo, solidario, soberano y democrático”**. Santiago, Chile: Pacto Juntos Podemos Más.

Instituto Libertad. 2007. **Informe Especial: Itinerario de la Corrupción 1990 - 2006**. Vol XVIII, N°166, Enero 2007.

Latin American Public Opinion Project (LAPOP). 2010. **“The Political Culture of Democracy. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times”**. Report on the Americas. Estados Unidos: Vanderbilt University.

Latinobarómetro. 2008. Informe Latinobarómetro 2008.

Lavín Infante, Joaquín. 2005. **“Chile hacia el Bicentenario: nuestra propuesta”**. Documento resumen de los lineamientos programáticos para una alternativa de gobierno presentado a Joaquín Lavín. Santiago, Chile: Talleres Bicentenario.

Llanos, Mariana y Nolte, Detlef. 2006. “**Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas**”, Revista Política 47, Vol 2. Santiago, Chile: Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile; pp. 29 - 54.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, Editores. 2002. “**Presidencialismo y Democracia en América Latina**”. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

MINSEGPRES, Comisión de Probidad. 2011. “**Ley 20.285 y su Reglamento. Sobre acceso a la información pública**”, ppt. En http://www.leydetransparencia.gob.cl/assets/files/documentos/material_trabajo/Ley-Reglamento.pdf. Sitio web visitado en Abril 2011.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES). 2006. “**Reforma del Estado en Chile**”. Santiago, Chile: MINSEGPRES.

Navarrete Yáñez, Bernardo. 2010. “**La modernización de los presidentes y las políticas de los secretarios del príncipe**”; en Olavarría Gambi, Mauricio, Editor, “**¿Cómo se formulan las políticas públicas?. Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública**”. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, pp. 89 - 120.

Neumann Molina, Paula. 2011. “**Gobierno Transparente: Servicio de Salud de Atacama**”, ppt. Presentación en II Seminario Internacional “Transparencia como Modernización del Estado: experiencia, actores y desafíos”. Santiago, Chile: 20 y 21 de Abril de 2011.

Olavarría Gambi, Mauricio. 2011a. “**¿Cómo cambian las políticas públicas?. Análisis del Plan AUGE**”; en Olavarría Gambi, Mauricio, Editor, “**¿Cómo se formulan las políticas públicas?. Tomo 2. El Plan AUGE y la Reforma de la Salud**”. Santiago, Chile: Editorial Universitaria (en prensa), pp. 54 - 87.

Olavarría Gambi, Mauricio. 2011b. “**La formulación del Transantiago. Análisis político de una política pública**”. Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Mimeo.

Olavarría Gambi, Mauricio. 2010a. **“La formulación de la política pública: lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública”**; en Olavarría Gambi, Mauricio, Editor, **“¿Cómo se formulan las políticas públicas?. Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública”**. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, pp. 53 - 88.

Olavarría Gambi, Mauricio. 2010b. **“Tipos de modelos de gestión de la información, con foco en la gestión interna del servicio y la política pública de transparencia en sujetos obligados por la ley 20.285”**. Estudio preparado a requerimiento del Consejo para la Transparencia. Informe Final. 17 de Febrero de 2010.

Olavarría Gambi, Mauricio y Verónica Figueroa-Huencho. 2010. **“Una Agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional”**. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.

Ortega, Eugenio. 2003. **“Los partidos políticos chilenos: Cambio y estabilidad en el comportamiento electoral 1990-2000”**. Revista de Ciencia Política, Vol. XXIII, Nº2. pp.109 - 147. Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile.

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Mateo-Díaz, Mercedes, Editores. 2006. **“La política importa. Democracia y Desarrollo en America Latina”**. Washington D.C.: Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Piñera Echenique, Sebastián. 2005. **“Un Chile Libre, Grande y Justo: se puede. Programa de Gobierno 2006 - 2010”**. Santiago, Chile: Instituto Libertad, Renovación Nacional, Consejo Ciudadano.

Presidencia de la República de Chile. 2006. **“Instructivo Presidencial N°008, del 4 de Diciembre de 2006, sobre transparencia activa y publicidad de la información de la administración del Estado”**. Santiago, Chile.

Presidente Consejo para la Transparencia (CPLT). 2010. **“Oficio N°0886 dirigido al Presidente de la República. Propone perfeccionamientos a la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada por el artículo primero de la Ley N°20.285, de 2008”**. Santiago 19 de Mayo de 2010.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2004. **“Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?”**. Santiago, Chile: PNUD.

Rajevic Mosler, Enrique. 2009. **“La agenda de probidad de los gobiernos de la Concertación: entre la realidad y el deseo”**. En Romero Guzmán, Juan José; Rodríguez García, Nicolás; Olivares Tramón, José Miguel; Bravo Vesga, Carolina, Editores, **“Buen Gobierno y Corrupción: algunas perspectivas”**. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile; pp. 159 – 186.

Real Academia Española de la Lengua (RAE). 2011. **“Diccionario de la Lengua Española”**, Vigésima Segunda Edición. En <http://buscon.rae.es/drae/>. Sitio web visitado en Abril 2011.

Rehren, Alfredo. 2008. **“La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación”**. Temas de la Agenda Pública, Año 3, N°18, Mayo 2008. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.

Siavelis, Peter. 2001. **“Fiscal decentralization in Chile’s centralized polity”**. Paper presented for the meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, Estados Unidos.

Stapenhurst, Dick y Shahrzard Sedigh. 1999. **“Introduction: An overview of the cost of corruption and strategies to deal with it”**; en Stapenhurst, Dick y Sahr J. Kpundeh, Editores, **“Curbing Corruption: Toward a model for building national integrity”**. Washington DC: The World Bank.

Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora, Mark Payne, Coordinadores. 2006. **“La política de las políticas públicas”**. Washington DC: BID, Planeta.

Transparency International. 2011. **“Corruption Perception Index 2010 Results”**, en <http://www.transparency.org/>. Sitio web visitado en Abril 2011.

Vieyra, Juan Cruz. 2009. **“Negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica. Los roles de la oposición y la sociedad civil. Un análisis comparativo de México y Perú”**. Tesis de Maestría Universidad Torcuato di Tella - Universidad John Hopkins. Publicada en SILACPO.

VIII. Anexos

VIII. Anexos

ANEXO N° 1: Lista de Entrevistados

Nombre	Posición
Alejandro Ferreiro Yazigi	Consejero CPLT
Andrea Sanhueza	Fundación Participa
Claudia Lagos	Programa para la Libertad de Expresión, ICEI, Universidad de Chile
Eduardo González	Director de Operaciones y Sistemas CPLT
Enrique Rajevic	Director Jurídico CPLT
Eolo Díaz-Tendero	Director de Estudios CPLT
Federico Allendes	Fundación Pro Acceso
Jaime Gazmuri	Ex Senador
Javier Pérez	Director de Administración y Finanzas CPLT
Jorge Jaraquemada	Consejero CPLT
Juan Pablo Olmedo	Consejero CPLT
María José Méndez	Jefa Planificación CPLT
María Alejandra Sepúlveda	Directora de Fiscalización CPLT
Manuel Aris	Fundación Ciudadano Inteligente
María Inés de Ferrari	Fundación Participa
Moisés Sánchez	Fundación Pro Acceso
Raúl Ferrada	Director General CPLT
Raúl Urrutia	Presidente CPLT
Tamara Ortega	Corporación Ciudad Viva
Equipo Directivo CPLT (conversación colectiva, 18 Mayo 2011)	Consejo para la Transparencia

ANEXO N° 2: Casos emblemáticos de decisiones del Consejo para la Transparencia⁵¹

- **Decisión R1-09.** Frente a un requerimiento de una académica de una universidad pública, el CPLT establece que las universidades estatales están obligadas a publicar las remuneraciones de todo su personal en sus sitios web.
- **Decisión A4-09.** Frente a una solicitud de información a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), en un fallo dividido, el CPLT dictaminó que la ley no lo faculta para obligar a las empresas públicas a entregar información adicional a la de transparencia activa.
- **Decisión A1-09.** Luego que el Intendente de la Región de Los Lagos denegará la petición de información efectuada por un ciudadano sobre la ejecución presupuestaria de las acciones de emergencia acometidas por la erupción del Volcán Chaitén, el CPLT citó a su primera audiencia pública luego de lo cual se pronunció respecto que la autoridad recurrida debe entregar la información solicitada y también estableció que debía entregarse la información relativa a los beneficiarios de los subsidios otorgados.
- **Decisión R12-09 y R15-09.** En uno de los casos más discutidos, el CPLT dictaminó que la el canal público de televisión – Televisión Nacional (TVN) – debía públicas las remuneraciones de sus ejecutivos en su sitio web. El caso surgió ante el reclamo de un ciudadano que consideró que la publicación de la suma de remuneraciones de los ejecutivos del canal era insuficiente. TVN recurrió a la Corte de Apelaciones, por el dictamen del CPLT, donde al cierre de este estudio el caso aún no se resolvía.
- **Decisión A29-09.** Frente a la solicitud de información acerca de un concurso público, para acceder a un cargo en la Administración del Estado, en el que no fue seleccionado, un ciudadano solicitó las evaluaciones suyas y de quien fue nominado en el cargo. El Servicio Civil – órgano a cargo del procedimiento de concursos – denegó la solicitud argumentando que los datos acumulados en el concurso tendrían el carácter de confi-

⁵¹ Los documentos con los fallos completos puede encontrarse en www.consejotransparencia.cl, sección Decisiones.

dencial y que su entrega vulneraría la privacidad de terceros. El CPLT dictaminó que los antecedentes – incluidos los personales – son reservados mientras dure el proceso de selección y designación, y ordenó que se entregaran los datos, incluidos los informes psicológicos, salvo las partes en que contengan datos sensibles, como “los hábitos personales, el origen racial, las ideologías y opiniones políticas, las creencias religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual”.

· **Decisión C407-09.** Ante el requerimiento de un periodista que reclamó por el alto costo que el Servicio Electoral (SERVEL) establecía para entregar el padrón computacional de las inscripciones electorales vigentes, el CPLT dictaminó que solo puede cobrarse su costo de reproducción, que el padrón es público y que el cobro exigido por el SERVEL era contrario a lo establecido en la Ley de Transparencia.

· **Decisión C396-10.** En uno de los casos que alcanzó más alta notoriedad, el CPLT dictaminó que el Ministerio de Defensa debía hacer público los detalles del contrato que se estableció para instalar un puente mecano en el río Biobío luego del derrumbe de los existentes a causa del terremoto del 27 de Febrero de 2010. El Ministerio había denegado la información solicitada por el abogado de la firma que no había sido adjudicada con la compra, la que argumentaba que su oferta era inferior en US\$2 millones que la oferta escogida. El Ministerio argumentó que la compra se había hecho con fondos de la ley reservada de financiamiento de las Fuerzas Armadas. El CPLT estableció que al no ser pertrechos militares, la compra no estaba sujeta a reserva, por los antecedentes eran públicos.

· **Decisión R06-09, R13-09, R19-09.** Ante el reclamo de ciudadanos porque en las Municipalidades de El Carmen, Ovalle y Penco los sitios web no estaban actualizados y no presentaban la información señalada por la ley de Transparencia, el CPLT realizó una fiscalización que constató el hecho y determinó sancionar a los Alcaldes con una multa equivalente a 20% y 25% de su remuneración.

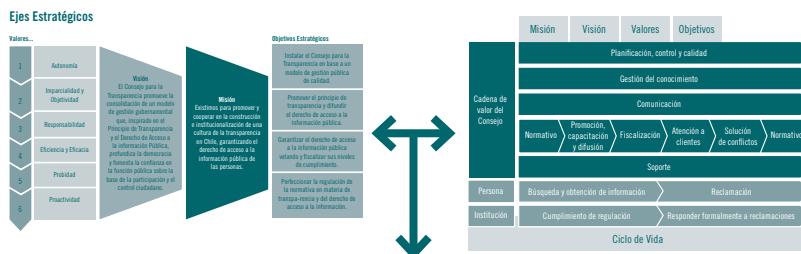
ANEXO N° 3: Planificación Estratégica y Control de Gestión en el Consejo para la Transparencia

Para “desarrollar su estructura y líneas de trabajo, (el Consejo) ha optado por implementar **herramientas de gestión** que le permiten trabajar bajo los conceptos de **gestión por procesos y orientación al cliente**, alineado además a los procesos que se gestionan en la administración pública (gestión por resultados)” (CPLT 2011d). Conforme a ello, el Cuadro de Mando Institucional recoge las orientaciones y decisiones emanadas del sistema de planificación estratégica - expresadas en objetivos, indicadores y metas -. Así, el modelo de gestión institucional pone en movimiento estas orientaciones y decisiones, conforme a las siguientes definiciones:

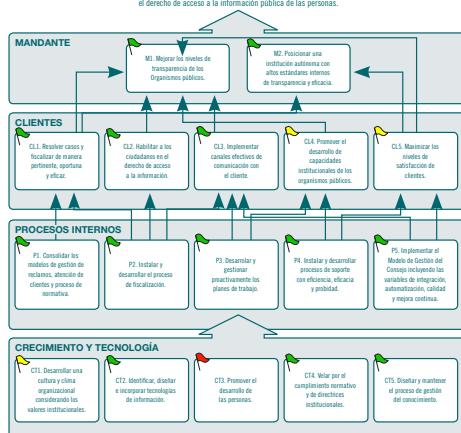
- i) El Consejo para la Transparencia es un organismo regulador, cuya misión es velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre transparencia y acceso a la información pública.
- ii) Los ejes estratégicos son la base de los procesos de la cadena de valor y de la definición de productos y/o servicios que se pondrán a disposición de los ciudadanos.
- iii) Los procesos expresan las áreas más relevantes a través de las cuales el Consejo opera para generar valor público.
- iv) Los usuarios (clientes), públicos y privados, son parte integral de la cadena de valor del Consejo.
- v) Entre los procesos de agregación de valor, el área “de negocio” - aquellos que dan cuenta de los productos y/o servicios que entrega la organización a la ciudadanía - está constituida por el proceso normativo (aquel que expresa la función reguladora del Consejo), el de promoción, capacitación y difusión, el de atención a clientes, el de solución de conflictos. Los otros macroprocesos de la cadena de valor (Planificación, control y calidad, gestión del conocimiento, comunicación y soporte) se constituyen en áreas de gran trascendencia, sin los cuales el Consejo no podría operar su “proceso central o de negocio”.
- vi) Todos los procesos se operacionalizan a través de objetivos, indicadores, metas y

emprendimientos que permitan el control de la gestión del Consejo para la Transparencia, a la vez que se constituyen en un insumo para los ejercicios presupuestarios. Estos se integran en el cuadro de mando institucional del modo como lo señala el Cuadro N° 14.

CUADRO N° 14: Alineación de la estrategia y modelo de gestión del Consejo para la Transparencia



Mapa Estratégico 2010-2011
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.

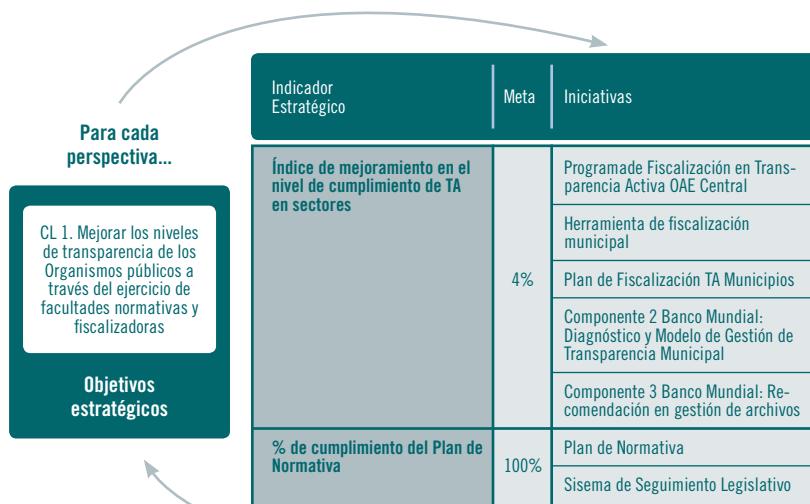


Fuente: CPLT 2011b, CPLT 2011d

El Consejo basa su reflexión y toma de decisiones estratégicas en base a la medición y análisis de datos acerca de: (i) desempeño institucional, (ii) nuevos requisitos y expectativas del cliente, y (iii) prioridades de la administración, en el marco del mandato legal.

Los objetivos, indicadores, metas e iniciativas se expresan en el **Cuadro de Mando ó BalanceScoreCard (BSC)**, lo que permite, a través de la definición de perspectivas de trabajo, la desagregación de los objetivos estratégicos en distintos niveles, ya sea de resultados ó impacto como de desempeño institucional. Cada uno de estos objetivos, a su vez, se describe en términos de indicadores y metas para el año en curso (ver ejemplo en Cuadro 15). Las metas, por su parte, permiten establecer los distintos proyectos por Dirección, los que se operacionalizan a través de planes anuales (CPLT 2011e).

CUADRO N° 15: Relación entre objetivos estratégicos, indicadores, metas e iniciativas, Consejo para la Transparencia



El cuadro de mando institucional refleja la orientación estratégica del Consejo, compuesto por las siguientes perspectivas que han sido integradas en la cadena de valor:

- i) Perspectiva del mandante, que refleja los objetivos relacionadas a los ejes o desafíos estratégicos de la organización con impacto en el entorno.
- ii) Perspectiva del usuario (cliente), que identifica los objetivos relacionados con los principales procesos de agregación de valor (normativo, fiscalización, promoción, capacitación y difusión, atención a clientes, solución de conflictos) orientados a satisfacer las necesidades de sus usuarios en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- iii) Perspectiva de los procesos internos, que da cuenta de los objetivos asociados a los macroprocesos de diseño y desarrollo de la gestión (planificación, control y calidad, gestión del conocimiento, y comunicación).
- iv) Perspectiva crecimiento y tecnología, constituido por los objetivos asociados a los procesos de soporte y las prioridades asignadas para la adecuada marcha de la gestión interna.

Con la finalidad de recoger información que permita analizar la implementación de la estrategia y sus consecuencias se han implementado procesos de verificación de manera coordinada con los de planificación. Los instrumentos de seguimiento y evaluación utilizados en este proceso - cuyos destinatarios son los integrantes del equipo directivo - son los siguientes (CPLT 2011e):

- **Informe de Gestión Mensual:** Documento que integra a la totalidad de los procesos de negocio y soporte de la institución y los mide en términos operacionales y de resultados.
- **Informe de Evaluación Trimestral de Metas:** Documento que evalúa el estado de avance trimestral y cumplimiento anual del mapa estratégico respecto de sus iniciativas y metas anuales.

Estos informes alimentan la reflexión del equipo directivo acerca de la marcha de la estrategia (cumplimiento y efectos), el desempeño de la organización y la necesidad de introducir ajustes o, bien, mantener el rumbo.

ANEXO N° 4: Macroprocesos de la Gestión del Consejo para la Transparencia

a) Procesos de Negocio: son los macroprocesos que crean valor público y, a la vez, representan las actividades esenciales del Consejo.

- **Macroproceso Normativo:** tiene como finalidad generar recomendaciones como respuestas a consultas técnicas, instrucciones generales a cumplir por los sujetos obligados y propuestas de perfeccionamiento normativo al marco legal existente respecto a la transparencia.

- **Macroproceso Promoción Capacitación y Difusión:** está a cargo de la realización y publicación de estudios, la capacitación, gestión de campañas y la generación de publicaciones, con el objetivo de promover el principio de transparencia y difundir el derecho de acceso a la información pública.

- **Macroproceso Fiscalización:** tiene como finalidad gestionar la verificación del cumplimiento de las resoluciones o recomendaciones, fiscalizar los ámbitos de transparencia activa y de derecho de acceso a la información, realizar sumarios, con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad, y fiscalizando el cumplimiento de los deberes de transparencia a través de los medios y procedimientos que establezcan las normativas aplicables.

- **Macroproceso Atención a Clientes:** responsable de dar respuesta a consultas de personas e instituciones públicas respecto a derechos y deberes que emanan de la Ley de Transparencia y de la operativa del Consejo para la Transparencia. Por otro lado debe establecer y desarrollar una red de “Enlaces” al interior de las instituciones públicas que permita gestionar todos los requerimientos e informaciones relativas a la transparencia. Además, se hace cargo del tratamiento de las quejas sobre los productos entregados a los clientes y de las solicitudes de acceso a información efectuadas a los

organismos públicos.

- **Macroproceso Solución de Conflictos:** busca resolver los casos, reclamos o amparos, que son presentados al Consejo para la Transparencia según la Ley de Transparencia. Además defiende las decisiones en instancias superiores como son la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema

b) Procesos Estratégicos: son aquellos que proporcionan directrices a todos los demás procesos y son realizados, principalmente, por la dirección.

- **Macroproceso Planificación, Control y Calidad:** apoya la definición y construcción de las acciones a realizar por el Consejo en el corto y largo plazo, la formalización de sus actividades en procesos y con mejora continua, así como gestión de riesgos y controles para el cumplimiento de la estrategia institucional.

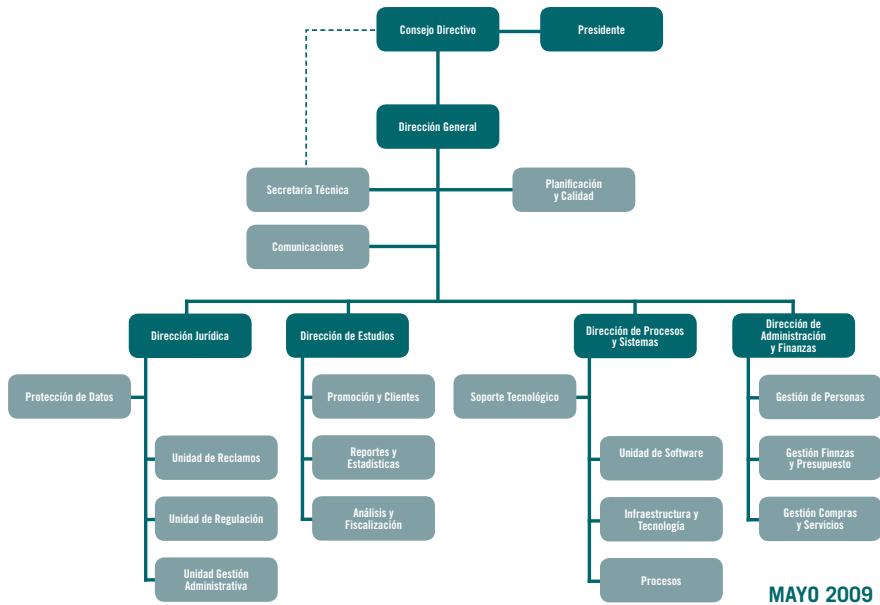
- **Macroproceso Gestión del Conocimiento:** una vez en funcionamiento, tendrá como finalidad la elaboración de reportes tanto periódicos como a pedido y reportes de inteligencia de negocio. Además contiene los procesos de Gestión de archivo, los cuales se encargan de despachar y recepcionar la documentación.

- **Macroproceso Comunicación y Relacionamento:** Este proceso tiene como finalidad gestionar las comunicaciones externas del Consejo para la Transparencia, tanto con medios de comunicación, como público general e instituciones colaboradoras. También se orienta a mantener una estrategia de relacionamiento, nacional e internacional, orientada a establecer un sistema de transferencia de conocimiento, de buenas prácticas y trabajos que permitan arribar a la definición de parámetro de medición.

c) Procesos de Soporte: dan apoyo a los macroprocesos de negocio que realiza el Consejo.

- **Macroproceso de Soporte:** El proceso de soporte tiene como finalidad servir de apoyo a las direcciones del Consejo para la Transparencia en la ejecución de la operativa diaria y en los procesos de negocio. Está compuesto por los procesos de compras, finanzas, gestión de personas, secretaría, gestión de aplicaciones, gestión de infraestructura, soporte a usuarios TI y administración legal.

ANEXO N° 5: Estructura del Consejo para la Transparencia a Mayo del 2009



ANEXO N° 6: Unidad de Clientes y Promoción: Su enfoque de gestión⁵²

El desarrollo y consolidación del Modelo de la Unidad de Promoción y Clientes (UPC) tiene como fundamento la Misión, Valores y objetivos estratégicos que ha definido el Consejo para la Transparencia (CPLT) en su propuesta de valor. De esta manera se asume una visión ciudadana, que vela por la entrega de información transparente a las personas, en plena concordancia con el principio de facilitación establecido en la propia Ley de Transparencia y con el fin de contribuir a la promoción de ciudadanos comprometidos, participativos y empoderados en el ejercicio pleno de sus derechos, respetando su diversidad y el desarrollo subjetivo. Esto redundando directamente en la promoción y cooperación 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.

En este ámbito, el artículo 33 de la Ley Transparencia de la Función Pública y Derecho de Acceso a la Información establece un catálogo de funciones y atribuciones del Consejo para la Transparencia (CPLT), especificando en sus letras c), g) y h) los roles de promoción, capacitación y difusión en materias de transparencia y acceso a la información de la función pública dentro de los OAE y ciudadanía en general.

Al relacionarse directamente con los ciudadanos, el CPLT establece un compromiso implícito, a partir del cual le es imperativo responder de forma confiable, eficiente y eficaz, en todos los procesos de atención y contacto con los diversos clientes, de manera tal que no sólo se asegure la satisfacción de sus demandas, sino que se configure una verdadera fidelización de usuarios. La UPC desarrolla un vínculo con las personas inspirada en la misión que guía el quehacer del CPLT, es decir, 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 a las personas.

La principal vía de lograr adecuadamente estos objetivos es a través del desarrollo y

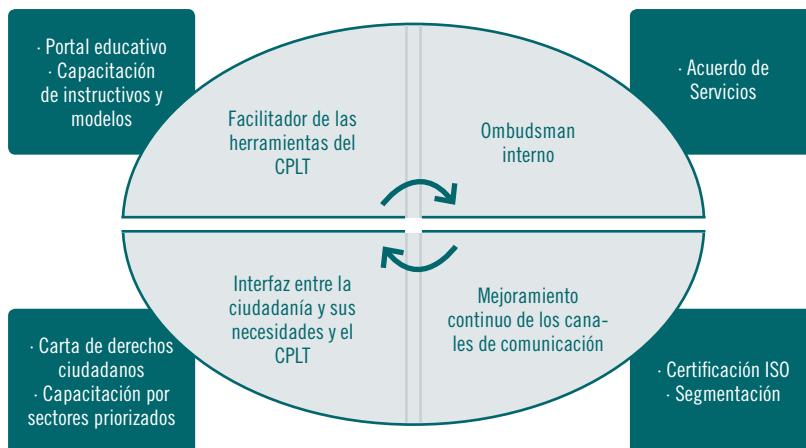
⁵² Fuente: CPLT 2011g.

mejoramiento continuo de esta Unidad creando nuevas estructura y procesos que sostengan por un lado las demandas crecientes, como creando una oferta en concordancia con los objetivos estratégicos y mandantes antes mencionados.

Podemos entender que dentro de la cadena de valor del CPLT, y por tanto en su proceso de negocio, existen dos macroprocesos que definen directamente a la UPC, a saber: promoción, capacitación y difusión; y atención a clientes, públicos y privados.

A su vez, se considera en el mapa estratégico del CPLT para los años 2011-2012, dos objetivos de negocio directamente enmarcados dentro de los procesos de la UPC: maximizar los niveles de satisfacción de clientes y promover el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y organismos públicos.

CUADRO N° 13:
Unidad de Promoción y Clientes y Segmentación de Usuarios



Fuente: CPLT 2011b: 74

Con esto, además la Unidad de Promoción y Clientes pasa a ser parte de la Dirección General, como línea transversal de funcionamiento respecto a las demás direcciones. Esto significa los desafíos velar por la incorporación de los requisitos de los clientes externos frente a cada desarrollo de los productos y servicios institucionales, pero también abrir una nueva línea de trabajo respecto del cliente interno y el empoderamiento al interior de la institución.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y GESTIÓN ESTRATÉGICA

del Acceso a la Información y la Transparencia Activa en Chile