



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA EN EL  
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA:  
UN ESTUDIO DE CASO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN  
GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

ELIZABETH GIOVANNA AGUILERA FUENTES

PROFESOR GUÍA:  
MAURICIO OLAVARRIA GAMBI

MIEMBROS DE LA COMISION:  
VERÓNICA FIGUEROA HUENCHO  
EOLO DÍAZ-TENDERO ESPINOZA

Este trabajo ha sido parcialmente financiado en el marco del proyecto Fondecyt  
N° 1120545.

SANTIAGO DE CHILE  
2015

**RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL  
GRADO DE:** Magister en gestión y políticas públicas  
**POR:** Elizabeth Giovanna Aguilera Fuentes  
**FECHA:** 20 de Enero de 2015  
**PROFESOR GUÍA:** Mauricio Olavarría Gambi

**“ANÁLISIS DE LA ACCIÓN DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA EN EL  
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA:  
Un estudio de caso de modernización de la gestión pública”**

El presente estudio analiza el proceso de implementación de la Política de Acceso a la Información Pública (PAIP), con el propósito de identificar las principales fuerzas que influyeron en la instalación y puesta en práctica de esta política pública. A partir del estudio de las fuerzas impulsoras, que han jugado roles significativos, se busca conocer cómo se abordaron los obstáculos en los 5 años que lleva de implementada la ley 20.285.

Mediante el análisis de fuerzas impulsoras, planteado por Hasenfeld & Brock (1991), se identificaron los factores con mayor influencia y el rol que ellos jugaron en el proceso de implementación de la PAIP, y adicionalmente, el análisis de estas fuerzas impulsoras ha contribuido a comprender la estrategia y obstáculos enfrentados por el CPLT para encaminarse a lograr el valor público declarado.

El análisis de esta política pública ha sido trabajado como un caso de estudio exploratorio. Su unidad de análisis es el espacio inter-organizacional en el cual la PAIP se ha implementado. La información analizada proviene de las siguientes fuentes: entrevistas, documentos oficiales, literatura académica y prensa de la época. Se llevaron a cabo once entrevistas a personas que fueron clave en el proceso de implementación. Las entrevistas se analizaron según el método de análisis de contenido, luego procesadas y codificadas mediante el programa Nvivo.

El análisis con base en los testimonios de los entrevistados dio a conocer que las relaciones de poder, la búsqueda de racionalidad y el ajuste organizacional han sido las principales fuerzas que han influido en la implementación de la PAIP. Este hallazgo es consistente con las dinámicas de una política con un enfoque de arriba hacia abajo en términos macro (nivel más político), para luego, a medida que se va instalando la política, esta vaya ajustándose a un nivel micro en base al contexto inter-organizacional, en que obliga a los gestores públicos, por su cercanía con el problema, a ir adecuando la política a los requerimientos ciudadanos con miras a generar valor público.

Estas conclusiones difieren, en parte, de los hallazgos de los estudios de Hasenfeld & Brock (1991) y de Olavarría (2014). La diferencia con el primero estaría explicada ya que en la PAIP el conflicto no se sostuvo en la arena política, sino que, en el control de las acciones del Consejo, limitando sus acciones, lo que implicó una lucha constante por su espacio institucional, esto mismo hace que la PAIP se diferencie del segundo estudio, ya que se encuentra todavía en un fase de surgimiento, además, se suma el hecho que esta política creó un organismo nuevo, cosa diferente a otras PMGP, lo que afirma que las relaciones de poder hayan sido tan importantes.

*Dedico este estudio de caso*

*A mi compañero de vida, a mi esposo Felipe*

*A mis padres por enseñarme a perseverar y seguir mis sueños*

*A mi tía Juanita y mi hermana por hacerme esta vida mucho más alegre*

*A quienes no están físicamente pero los llevo en mi corazón siempre.*

## **Agradecimientos.**

Agradezco a Dios por entregarme la fortaleza y fe en terminar algo que me parecía muy lejano.

A mi familia por ser mi refugio ante cualquier dificultad, en ustedes encontré la inspiración para seguir y sacar fuerzas de cada uno cuando me sentí que no podía avanzar, porque no existe enfermedad ni obstáculo en el mundo que impida concretar los sueños.

Gracias amor, Felipe por tu paciencia y comprensión, por ser mi compañero fiel, mi motivador, por sacrificar tu tiempo muchas veces para que yo pudiera cumplir mis sueños.

Agradecer en especial a mi profesor guía, Mauricio Olavarría, que tuvo la paciencia, el tiempo y la generosidad para guiarme en este camino que muchas veces resultó insospechado, él fue quien me dio luces cuando yo no veía salida, por sus consejos certeros y su tiempo a toda prueba, incluso haciendo caso omiso a la hora y la distancia, él siempre estuvo presente para entregarme orientación cuando yo sentía que perdía el rumbo de la investigación.

También agradezco a mi comisión formada por Verónica Figueroa y Eolo Díaz-Tendero por acompañarme en momentos claves de esta investigación, en donde contar con su disposición fue muy importante para dar término a este proceso.

Agradezco de igual forma al programa de Magister y a su equipo humano, por estar al servicio de los alumnos en todo momento, en especial a María Pía y Antonio, por animarnos a seguir y cumplir con el programa, porque fueron de gran impulso para perseverar y poner término a esta investigación.

Gracias porque este estudio lleva mucho de ustedes, gracias a todos por estar siempre a mi lado.

A todas y todos muchas gracias...

## Tabla de contenido

1. Introducción.....	1
1.1. Pregunta de investigación .....	4
1.2. Objetivos de la investigación.....	4
1.3. Objetivos específicos .....	4
2. Metodología .....	5
2.1. Resultados Esperados. ....	6
3. Marco conceptual.....	7
3.1. La Implementación de políticas públicas.....	7
3.2. Un enfoque Integrado de implementación de políticas públicas. ....	11
3.3. Hacia una clasificación de estudios de implementación.....	11
3.4. Análisis de implementación a través del enfoque de “driving forces domains”..	12
3.5. Una mirada de valor público a partir de la implementación de políticas.....	15
3.6. El valor público a partir del rol del gerente público.....	18
3.7. El valor público: como alternativa a la medición del desempeño y la gestión estratégica. ....	20
4. La política de transparencia y acceso a la información pública.....	23
4.1. Antecedentes generales del proceso .....	23
4.2. Objetivos de la Política de acceso a la información pública. ....	26
4.3. Ámbitos de aplicación de la ley y deberes del Estado.....	27
4.4. Papel del Consejo para la Transparencia. ....	30
4.5. Consideraciones y desafíos de la ley 20.285. ....	30
5. Evidencias y análisis de los datos a partir de las entrevistas.....	32
5.1. Las pruebas recogidas.....	32
5.2. Análisis del proceso de implementación por grupo de entrevistado.....	33
5.2.1. Altos Funcionarios .....	33
5.2.2. Gestores Públicos.....	41
5.2.3. ONGs y otras entidades.....	46
5.3. Análisis del predominio de los factores en el transcurso de implementación de la PAIP. ....	49
5.4. Análisis de la generación de valor público por parte del Consejo para la Transparencia.....	57
5.4.1. Acciones que encauzaron al Consejo a concretar valor público.....	60
6. Discusiones.....	62
6.1. Conclusiones e implicancias .....	67

I. Glosario.....	70
II. Bibliografía .....	71
III. Anexos y apéndices .....	75
Anexo A: Lista de entrevistados .....	75
Anexo B: Cuestionario entrevistados.....	76
Anexo C: Análisis de codificación de datos cualitativos.....	82
Anexo D: Planificación Estratégica y Control de Gestión en el Consejo para la Transparencia.....	85

## Índice de tablas

Tabla 1: Importancia relativa a partir de las fuerzas dominantes .....	33
--	----

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1: La dinámica del valor público: produciendo y entregando valor público. ...	17
Ilustración 2: Cuadro de mando de valor público Moore .....	21
Ilustración 3: Marco normativo que regula el acceso a la información pública .....	25
Ilustración 4: Composición de las fuerzas para el grupo de altos funcionarios .....	34
Ilustración 5: Composición de las fuerzas para el grupo Gestores Públicos .....	41
Ilustración 6: Composición de las fuerzas para el grupo ONGs y otras entidades .....	47
Ilustración 7: Recursos comparados por cantidad de codificación de nodos .....	82
Ilustración 8: Nodos comparados por cantidad de elementos codificados .....	82
Ilustración 9: Composición de los subnodos según grupo Altos Funcionarios .....	83
Ilustración 10: Composición de los subnodos según grupo Grupos públicos .....	83
Ilustración 11: Composición de los sub-nodos según grupo ONGs y otras entidades ...	84
Ilustración 12: Cadena de valor del Consejo para la Transparencia .....	86
Ilustración 13: Organigrama del Consejo para la Transparencia .....	87
Ilustración 14: Mapa de Procesos Institucional. ....	89
Ilustración 15: Mapa de Procesos del Sistema de Gestión de la Calidad Institucional...	90
Ilustración 16: Mapa Estratégico del CPLT 2014 – 2017 .....	93



## 1. Introducción

¿Qué factores o fuerzas incidieron en la implementación de la Política de Acceso a la Información Pública?, ¿Qué acciones emprendió el Consejo para la Transparencia, el organismo público creado, para implementar la ley 20.285<sup>1</sup>? El presente estudio de caso aborda el análisis de la Política de Acceso a la Información Pública (en adelante PAIP) por parte del Consejo para la transparencia (CPLT o Consejo, indistintamente). Así, el presente trabajo busca identificar los principales factores que influyeron en la instalación de esta PAIP. Dado que el análisis de fuerzas predominantes puede jugar un rol importante en la ejecución de los mandatos de política por parte de quienes son los ejecutores, un estudio como este, permite hacer comparaciones con otros procesos de implementación de políticas públicas con similares características en diversas áreas de la actividad gubernamental y sacar lecciones a partir de su estudio.

La Política de Acceso a la Información Pública responde primeramente a una lógica de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, que ha sido desarrollada mediante un proceso gradual e incremental, iniciado a partir de la década de 1990, destinado a mejorar el funcionamiento de los organismos públicos. Ese proceso puso como eje de los cambios a los ciudadanos, fortaleciendo la eficiencia, la eficacia y la calidad de la gestión pública, mediante la instalación de mecanismos que ayudasen a la rendición de cuentas y la transparencia de los actos de la administración del Estado.

En el 2º semestre del año 2002, bajo el contexto de casos de corrupción conocidos como “MOP GATE”, “Caso sobresueldos” y “Caso Coimas”, que obligaron al gobierno del ex Presidente Lagos a negociar con el líder de oposición y establecer una salida mediante la incorporación de reformas institucionales para corregir los hechos que habían motivado aquellas conductas, surgieron los “Acuerdos Político Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento”, también conocidos como las “49 medidas” (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011). El recorrido hacia la consagración de una PAIP surge a propósito de casos de corrupción que permitieron abrir una ventana de oportunidad para aquellos que impulsaban agendas de probidad, para incorporar una mayor transparencia y acceso a la información pública, como se señala en Olavarría (2012:29): “la apertura de esta ventana de oportunidad permite conectar el esfuerzo modernizador y la voluntad de generar mayor transparencia en el Estado”.

Aún cuando las iniciativas por abrir el acceso a la información de los organismos públicos a los ciudadanos está dado por aprovechar coyunturas, de todos modos, esta PAIP es parte de una preocupación de larga tradición por hacer un uso adecuado de los recursos que son públicos. Adicionalmente, es dable señalar que esta política es parte de los impulsos del Estado chileno por modernizar la gestión pública y el reconocimiento progresivo por hacer efectivo el ejercicio de los derechos ciudadanos. Bajo esos

---

<sup>1</sup> Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Fue publicada el 20 de agosto del 2008 y su reglamento al año siguiente el 13 de abril del 2009.

antecedentes nace Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, consagrando de este modo el derecho de acceso a la información del Estado y la creación del Consejo para la Transparencia, como el organismo encargado de implementar la ley.

La investigación sobre la implementación de políticas públicas, a diferencia de lo que algunos señalan, no se inició con los trabajos de Pressman y Wildavsky con el libro seminal titulado "Aplicación" de 1973, sino que según Saetren (2005), hay registros a partir de 1930 de trabajos doctorales que trataban el tema como también artículos y libros.

Ahora bien, el análisis de políticas se ha concentrado mayormente en comprender la formulación y diseño pensando que la implementación tiene menor valor o rango respecto a los otros procesos, según señala Cortázar (2006:1), pero la práctica gerencial y los estudios recientes sobre la implementación de políticas dan a conocer que la implementación "es en sí misma, fuente de problemas complejos" que no pueden ser solucionados simplemente ajustando lo planificado.

El estudio de la implementación de políticas, según Dimitrakopoulos y Richardson (2001, citado por Olavarría, 2014:2), sería "el complejo proceso de poner en práctica una política por una variedad de mecanismos y procedimientos que implican una amplia y diversa gama de actores". Posteriormente señala "es la etapa del proceso de la política donde las teorías subyacentes de las decisiones políticas, la elección de los instrumentos de política y los recursos asignados durante el proceso de formulación, se analizan en la realidad"

Por lo tanto, el análisis de la implementación de políticas según Olavarría (2014:2) consistiría "en la identificación de los factores que están influyendo sobre todo lo que la gente o sectores específicos de la realidad reciben de las intervenciones estatales o gubernamentales", de este modo, podríamos señalar que el éxito o fracaso de una política pública depende de cómo los factores o fuerzas influyen en el transcurso del proceso de instalación.

En el afán de encontrar cuales son los factores o características que influyen en el proceso de implementación, han surgidos diversos enfoques, dentro de los cuales destacan la perspectiva de arriba-abajo, en donde se describe la implementación de políticas desde un nivel más político hacia uno técnico según lo describe Fernández (2006). Otros estudios plantean lo contrario, que el proceso debe ser visto desde abajo, donde según Lipsky (1980) se destaca la labor que realice el burócrata a nivel de calle, quien tiene un rol preponderante en cómo se lleve adelante la implementación de la política, pues en su figura se generan los diseños de rutinas, valores y estrategias para la aplicación de la política y su puesta en marcha.

Por otro lado, Hill y Hup (2002) señalan que el enfoque correcto dependería directamente de la política pública. Así también, los autores señalan que el enfoque *top-down* facilitaría el análisis, mientras que la perspectiva *bottom-up* sería usado por aquellos que se centran en la complejidad del proceso. Entonces, como plantea Elmore (1979-1980), los enfoques no serían opuestos, de hecho, pueden complementarse y de este modo el estudio ayudaría a entender la selección de medios y herramientas que utilizan los ejecutores para poner en práctica la política pública en cuestión.

Estudios como el de Hasenfeld & Brock (1991) y de Olavarría (2014), en donde se analizan cuáles fueron los factores dominantes en el transcurso de implementación de políticas, mediante la identificación de cinco fuerzas: búsqueda de la racionalidad; ajuste organizacional de la política; discreción burocrática; y liderazgo y competencia, permiten entender donde se concentran los obstáculos o impulsos del proceso, o si las variables responden a un enfoque más macro (desde arriba) o a uno micro (burócrata a nivel de calle).

De igual modo, la importancia de identificar los factores que están influyendo en el resultado de la implementación de la política, cobra aún más importancia considerando que la mayoría de las veces los gestores públicos enfrentan problemas específicos, que ponen en riesgo el éxito o fracaso de una política o programa en ejecución y que, por lo tanto, como señala Cortázar (2006) pueden poner en riesgo “el valor público que dicha política pública busca generar”. Entonces el análisis de fuerzas podrían entregar explicaciones al respecto, sobre cómo los actores y el ambiente organizacional están afectando el resultado de la política.

Por lo tanto, el análisis de la implementación de la PAIP, permite conocer y constatar las principales fuerzas dominantes que desempeñaron roles significativos en la puesta en práctica de esta política dentro del espacio inter-organizacional de la administración del Estado. Así, también, permite entender el rol de los ejecutores en el proceso, las herramientas usadas para concretar el mandato político y además comparar los resultados de este estudio con otros que se han llevado a cabo en Chile y en EEUU.

Las siguientes secciones de este estudio incluyen, en primer término, una descripción de los métodos y datos utilizados para el análisis, una exposición sobre el marco conceptual, la presentación de la evidencia, los hallazgos del estudio sobre la implementación de la PAIP y, finalmente, las conclusiones principales de este trabajo.

## **1.1. Pregunta de investigación**

¿Qué factores incidieron en la implementación de la Política de Acceso a la Información Pública por parte del Consejo para la Transparencia?

## **1.2. Objetivos de la investigación**

Identificar los principales factores que han incidido en el proceso de implementación de la política de Acceso a la Información Pública, el rol cumplido, importancia alcanzada y como ellos pueden ser percibidos como impulsores u obstaculizadores hacia los objetivos de la política, dando a conocer las estrategias y modelos de gestión política llevados a cabo para generar valor público.

## **1.3. Objetivos específicos**

- Identificar factores impulsores y obstaculizadores en el proceso de implementación de la PAIP
- Explicar cómo se abordaron o enfrentaron los obstáculos a cinco años de la implementación de la PAIP
- Establecer si han habido avances hacia los objetivos establecidos por la PAIP

## 2. Metodología

Este estudio de caso, busca identificar qué factores incidieron en el proceso de implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública (por parte del Consejo para la Transparencia). Por ser una política prácticamente nueva, con solo cinco años desde su entrada en vigencia, el 20 de abril de 2009, hace que este trabajo se caracterice por ser un caso exploratorio (Yin, 1994). Vale decir, la pregunta de investigación responde a un “Qué”, principalmente al tratarse de un tema contemporáneo, sucedido no hace muchos años, y por ende, hay poco control sobre las acciones ocurridas y sus efectos.

Al igual que en el estudio de Hasenfeld y Brock, (1991), la unidad de análisis de este estudio es el espacio inter-organizacional en el cual la PAIP se ha implementado. Los datos provienen de cuatro fuentes: entrevistas, documentos oficiales, literatura académica y prensa de la época. Se llevaron a cabo entrevistas a una muestra intencionada de once personas que han desempeñado roles relevantes en la puesta en funcionamiento de la PAIP, en la que se pudo obtener información clave del proceso. El universo de entrevistados fue compuesto por altos funcionarios públicos, como también directivos de segunda línea y representantes de ONGs (ver anexo N°1). Al ser una muestra intencionada, ayudó a escoger testimonios e información que nutriera las categorías analíticas pertinentes y evitar reiteración o duplicación de información.

Con el fin de identificar las principales fuerzas impulsoras en el proceso de implementación de la PAIP por parte del CPLT, las entrevistas incluyeron preguntas abiertas sobre: estrategias abordadas; presupuesto asignado; conceptos y objetivos que primaron a la hora de llevar adelante la implementación; tanto de los factores impulsores como obstaculizadores enfrentados; los actores relevantes; las decisiones tomadas y el valor público que primó en cada uno de los hechos presentes, que guían el proceso de implementación. Las entrevistas se realizaron durante el mes de diciembre de 2013, agosto y septiembre de 2014, en función de la disponibilidad de los entrevistados.

Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y después analizadas mediante el método de análisis de contenido. Según Bardin, (2002:25) “esta metodología funciona por procedimientos y objetivos de descripción del contenido de los mensajes”. Esto permite, a partir de descripciones subjetivas, llegar a manifiestos objetivos y relaciones de fuerzas que experimentan los entrevistados.

El análisis de las entrevistas permitió identificar oraciones que dieron cuenta de acciones o hechos que permitieron identificar factores que influenciaron el proceso de implementación. Estas sentencias fueron agrupadas en relación al papel desempeñado por el entrevistado en este proceso (altos funcionarios, gestores públicos y otros). Además de lo anterior, se llevó a cabo un análisis acerca de la idea de valor público que primó durante los primeros cinco años del proceso de instalación de la ley por parte del Consejo.

Con el fin de revisar elementos del contexto, conflicto e información complementaria de los hechos y circunstancias a lo largo de la implementación de la PAIP, se analizaron documentos de prensa tales como: "El Mercurio", "La Tercera" y "La Nación" publicados durante el período estudiado.

Adicionalmente, se revisaron documentos oficiales, en su mayoría estudios realizados por el mismo organismo autónomo, con el objeto de identificar las líneas programáticas de esta política y como estas se implementaron. También se analizaron estudios de satisfacción al cliente, información institucional y reportes estadísticos emitidos, principalmente, por el CPLT.

Además de lo anterior, se examinó literatura académica, documentos de expertos e informes, con el objetivo de recoger antecedentes conceptuales que permitan caracterizar el proceso de implementación de esta política pública.

## **2.1. Resultados Esperados.**

- Obtener lecciones de gestión en términos técnicos y políticos, mediante el análisis de factores que condicionaron el proceso de implementación por parte del Consejo para la Transparencia.
- Identificar y analizar las estrategias y métodos aplicados por el Consejo para la Transparencia en su proceso de implementación y modernización de la gestión pública.

### **3. Marco conceptual**

#### **3.1. La Implementación de políticas públicas**

El propósito de esta sección es exponer los enfoques conceptuales y perspectivas analíticas desde las cuales se circunscribe este trabajo. Se analiza el proceso de implementación de la Política de Acceso a la Información Pública, mediante el análisis de factores que actuaron de modo particular en la concreción del mandato político. De este modo, el capítulo se concentra en la discusión de los factores “driving forces domain” expuestos en el trabajo de Hasenfeld y Brock (1991), y cómo estas fuerzas impulsoras van moldeando el valor público, a partir del actuar de los gestores públicos y las decisiones que ellos tomen en el espacio inter-organizacional del cual esta política es parte.

La intención de partir describiendo los diversos enfoques de implementación de políticas en: de arriba hacia abajo (*top-down*), de abajo hacia arriba (*bottom-up*) e integrado, permite identificar similitudes y diferencias que determinan si existen ciertos patrones comunes que actúan de modo determinante en la aplicación de políticas, indistintamente del área gubernamental en que se ejecuten.

#### **Debate en torno a las perspectivas de implementación *top-down* y *bottom-up***

A pesar de la gran cantidad de estudios y análisis en torno a la implementación de políticas públicas, aún existe debate en torno a una convergencia y coherencia teórica según plantean Hasenfeld & Brock (1991). Si bien, se reconoce la importancia que tiene la implementación como un factor que actúa entre la política pública y los resultados que de ella se desprenden, conceptualmente la confusión aún se mantiene en lo que respecta a la línea divisoria entre la formulación, implementación y evaluación de políticas.

El estudio de la implementación, como área de análisis, consta de una larga trayectoria, que incluso data de mucho antes de los estudios de Pressman y Wildavsky, en su libro más conocido “Implementación” de 1973. Saetren (2005), plantea que existen una cantidad considerable de investigaciones compuestas, principalmente, por tesis doctorales y artículos de revistas que usan el concepto de implementación o ejecución como título, por lo cual, el estudio de la implementación ha sido analizado como tema de investigación desde mediados del siglo XX, pues el mismo trabajo señala que desde 1950, o incluso antes, hay evidencia de la existencia de estudios en esta materia, posiblemente usando otros términos, pero en concreto, se reconoce la misma fase de análisis en el estudio de políticas.

Con el objeto de acotar más claramente el concepto de implementación, se recogen las siguientes definiciones: Van Horn y Van Meter (1977: 103), señalan que la aplicación "abarca aquellas acciones por parte de personas públicas y privadas (o grupos) que afectan el logro de los objetivos establecidos en las decisiones de política planteados". Así también, Mazmanian y Sabatier (1983: 20) definen la aplicación como "la realización de una decisión política básica...". Por otra parte Barrett y Fudge (1981: 25) sugieren igualmente que "es apropiado considerar la implementación como una continuidad política / acción en la que un proceso interactivo y negociaciones se están llevando a cabo a través del tiempo...".

Considerado lo anterior, el análisis de implementación de políticas puede ser analizado mediante la identificación de ciertas dinámicas o patrones. De esta manera, las decisiones u acciones que los gestores públicos llevan a cabo en la realidad inter-organizacional, marcarían un determinado resultado que luego es recibido por la sociedad.

De este modo, la búsqueda por encontrar factores gravitantes que sean comunes ha llevado a diversos autores al surgimiento de perspectivas que den respuesta a cómo debe llevarse a cabo el análisis de la implementación. Se destaca en un principio la perspectiva de **arriba hacia abajo** ("*top-down*"). Este enfoque describe la implementación desde un nivel político hacia un nivel técnico, por lo tanto, se trata de un modelo lineal o administrativista tal como lo describe Fernández (2006), al señalar que en la realidad, difícilmente se darán las condiciones ideales que permitan una perfecta implementación.

Bardach (1977:48) señala en su ensayo que la implementación es como un "juego" en donde los participantes actúan conforme su estrategia, con el fin de "estructurar los juegos en el camino correcto para lograr el resultado deseado". Sabatier y Mazmanian (1980), sugieren analizar la implementación de un "nivel *top-down*" a partir de una decisión política mediante tres conjuntos de variables que intervienen en el proceso de ejecución: trazabilidad del problema, variables no estatutarias y capacidad de la ley para estructurar la aplicación. Aquello obliga, de algún modo al ejecutor, a prever las posibles tensiones y generar apoyos y capacidad de negociación suficiente entre los actores para mejorar la implementación.

Por lo tanto, una forma de analizar los problemas de ejecución comienza por asumir que no existe la administración perfecta. Así lo sugiere Hood (1980: 51) al plantear que "sería comparable a la forma en que los economistas emplean el modelo de competencia perfecta. Administración perfecta podría definirse como una condición en la cual los elementos 'externos' de la disponibilidad de recursos y la aceptabilidad política se combinan con 'administración' para producir la implementación de políticas perfecta", esto implica que la ejecución de arriba hacia abajo no está ajena a problemas que dificultan el control desde arriba, por lo tanto, al igual que el modelo de competencia perfecta, que se usa como un concepto analítico, en la práctica se intenta llegar a una



connotación normativa, en la cual existe un ideal al cual se aspira y el desafío es tratar que el contexto real le corresponda.

En favor de lograr ese ideal de implementación, es que se incurre a establecer mecanismos de control y coordinación a lo largo del proceso de instalación de la política. El error que puede cometerse al establecer tantos controles, es no tomar en cuenta las limitaciones de la organización y la complejidad de las relaciones, por tradición u conflictos que puedan emanar producto de la implementación que se esté llevando adelante, como se plantea en el texto de Fernández (2006).

En este sentido, se presentan otros autores que analizan desde una perspectiva diferente, de sentido contrario, a la *top-down*. El padre fundador de esta perspectiva de **abajo hacia arriba** ("*bottom-up*"), Lipsky (1980:52), señala que el personal de primera línea que se desempeña en organismos encargados de aplicar la política, a los que llama "burócratas a nivel de calle", tienen una influencia en los estudios de implementación. Lipsky (1980:52) prosigue con la argumentación al señalar "las decisiones de los burócratas a nivel de calle, las rutinas que establecen, y los dispositivos que inventan para hacer frente a las incertidumbres y las presiones laborales, efectivamente se convierten en las políticas públicas que llevan a cabo".

En palabras de Lipsky planteadas en el texto de Hill y Hup (1980: 52), quien señala que el proceso de implementación induce prácticas de parte de los funcionarios que hacen frente a múltiples presiones entre las cuales: "A menudo las personas ingresan al empleo público con al menos algo de compromiso con el servicio. Sin embargo, la propia naturaleza de este trabajo, les impide acercarse a la concepción ideal de sus tareas. Las largas jornadas o gran cantidad de trabajo y la falta de recursos se combinan con las incertidumbres del método y la impredecibilidad de los clientes para cumplir sus anhelos como trabajadores del servicio".

Dentro de esta misma perspectiva, Hjern (1980), plantea a partir de los estudios que él analizó junto con sus colegas, que las políticas dependían de las interacciones entre varias organizaciones diferentes. De esta manera el autor señala que las redes en que los agentes toman decisiones a nivel de calle, se construyen empíricamente a partir de las relaciones estatales y secuenciales entre la política y la administración.

A su vez, Barrett y Fudge (1980: 55) mencionan con respecto a la implementación de políticas que "la política no puede considerarse como una constante de modo lineal, porque, se encuentra mediada por actores que pueden operar con supuestos diferentes a los que se usaron para formular la política, e inevitablemente, se somete a interpretación y modificación y, en algunos casos, a la subversión de quienes actúan en la implementación".

Se puede llegar a producir un inconveniente con este enfoque, cuando se privilegian los acuerdos negociados por sobre la legitimidad jerárquica, así se señala en Fernández (2006). Aquello no resta que este enfoque permite entender la implementación de políticas desde una óptica más real, donde efectivamente, el ejecutor se enfrentará a fracasos de los cuales deberá aprender para luego saber sortear con éxito otras fases del proceso de implementación.

Una distinción a considerar entre ambas perspectivas, es lo que plantea Ramesh (2008: 44), al señalar que la implementación consta de dos procesos: uno macro y otro micro. La argumentación en la cual se basa para referirse a lo macro hace referencia “a la interfaz federal o central con las agencias estatales, donde la política se promulga” y lo micro abordaría entonces, el “estado o sobre el terreno, donde la política se ejecuta a través de proyectos”, por lo tanto desde este punto de vista, ambos procesos no se contraponen y en una misma implementación de una determinada política se podrían identificar aspectos que van de lo macro a lo micro.

A su vez, Matland (1980: 76) realiza una distinción entre ambas perspectivas. Con respecto al enfoque de arriba hacia abajo, señala que “los resultados de implementación son decididos por el poder”, en tal caso la política hace hincapié en la interacción y retroalimentación. En cambio, aquellas políticas en donde la toma de decisiones es a un nivel micro (de calle) se ven afectadas por influencias ambientales que impactan los resultados.

Con respecto a lo anterior, Elmore (1980: 603) se destaca por ser uno de los primeros autores en centrar su estudio sobre la aplicación, enfatizando el cómo estudiar este proceso y establecer reglas acerca de cómo controlar la aplicación. Al analizar de este modo el proceso, él distingue dos enfoques para el estudio de ejecución de políticas: el mapeo hacia adelante y hacia atrás.

El mapeo hacia delante (“*forward mapping*”) supone que “los políticos controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que afectan a la ejecución”, por lo tanto, el proceso está dado bajo una relación jerárquica, en donde la ejecución da inicio desde la parte superior del proceso, con la clara intención de ir moldeando la secuencia de pasos cada vez más específicos, con el objeto de definir concretamente lo que se espera de los ejecutores a nivel de calle. En cambio, según Elmore (1980:605), el mapeo hacia atrás (“*backward mapping*”) asume que cuanto “más cercano se encuentre de la fuente del problema, mayor es la capacidad para influir en él; y por lo tanto, la capacidad de resolución de problemas bajo un sistema complejo no depende del control jerárquico, y la maximización está dada por la discreción en el punto donde el problema es más inmediato”, por consiguiente, el mapeo hacia atrás, aborda la implementación desde el nivel más bajo, examinando a la organización a medida que va asegurando el proceso, con el propósito de llevar a cabo los objetivos de la política.

Como se puede constatar a través de las visiones de los autores dados a conocer, parece no existir un acuerdo con respecto a una teoría general para abordar la implementación de políticas públicas. Así, también, según plantean Hill y Hupe (2002), no hay mejores ni peores formas para el estudio de este tema.

Las contribuciones de Ramesh (2008) y Elmore (1980) describen, a partir de sus análisis, el debate en torno a estas clásicas perspectivas, argumentando que el enfoque *top-down* sería elegido por su simplicidad en el análisis y *bottom-up*, por el contrario, escogido por aquellos que enfatizan la complejidad en el proceso. Incluso Elmore (1980) propone que la combinación de ambos enfoques ayuda a la comprensión y análisis de la selección de herramientas y medios por quienes diseñan la política, como también por quienes ponen en práctica la política en sí.

### **3.2. Un enfoque Integrado de implementación de políticas públicas.**

Como se mencionó anteriormente producto del debate de las perspectivas más clásicas, al no existir una única forma de plantear el análisis de la implementación, los esfuerzos se orientaron en torno a sintetizar ambos enfoques. Según plantean Hill y Hup (2002), los enfoques mixtos pueden ser utilizados ya que ambos son complementarios, pero el contexto institucional influirá directamente en el enfoque desde el cual se aborde la política pública. Por lo tanto, según plantea Olavarría (2014:4-5) el estudio de la implementación de políticas estaría dado por la “búsqueda de factores (o variables) asociados a un resultado real o previsto de una intervención política. Esos factores o variables podrían estar ubicados en el nivel macro o micro, en la parte superior o en la parte inferior de la estructura, que puede ser identificado a través de un análisis hacia adelante o hacia atrás de mapeo”.

Por consiguiente, el estudio sugeriría un enfoque integrado para el análisis de implementación, pues, en determinados casos, como plantea Matland (1995:171), bajo ciertas condiciones es más adecuado suscribirse a uno de ambos enfoques, incluso cuando “las políticas son vagas y el conflicto es bajo”, pero, también está claro que las políticas “casi nunca son auto-ejecutables”, son parte de un proceso de micro-implementación, en donde los problemas por más técnicos que sean, lidian diariamente con aspectos administrativos, por lo tanto, un modelo integrado permite ponderar donde es probable que se encuentren los problemas más importantes, para que el investigador pueda realizar un mapa de aquellos elementos que se espera, influyan en mayor medida en los resultados de la política pública.

### **3.3. Hacia una clasificación de estudios de implementación**

Con la intención de contribuir al estado y desarrollo del estudio de la implementación de políticas, Hasenfeld & Brock (1991) ofrecen un nuevo enfoque mediante la elaboración

de una nueva taxonomía, a partir de estudios de ejecución. Aquella clasificación se realizó después de examinar treinta y siete estudios sobre la aplicación de políticas sociales, incluyendo perspectivas *top-down*, *bottom-up* y análisis iterativo.

Según estos autores, la implementación de políticas puede ser caracterizada en base a las interacciones que realizan los ejecutores de política dentro de un espacio inter-organizacional, lo que en otras palabras Olavarría (2014:5), haciendo referencia al estudio de Hasenfeld & Brock (1991), señala que “la implementación de políticas puede ser caracterizada como la interacción dinámica de los siguientes dominio de fuerzas motrices: la búsqueda de la racionalidad, la forma política de la organización, la discreción burocrática y la adaptación, las relaciones de poder, y liderazgo y competencia”.

### **3.4. Análisis de implementación a través del enfoque de “driving forces domains”**

A continuación se explican cada uno de los factores o fuerzas motrices, para luego, en los próximos capítulos examinar la PAIP, dentro del marco de la política de modernización de la gestión pública en Chile, en adelante (PMGP), así mismo, se identifican los principales factores que influyeron en la implementación de la PAIP y si este es concordante con los resultados obtenidos a partir del estudio de Hasenfeld & Brock (1991) y por Olavarría (2014) en su estudio de “Policy Implementation: Lessons from the Chilean Policy on Public Management Modernization”.

Los autores Hasenfeld & Brock (1991), le llaman fuerzas impulsoras (“driving forces domains”) y hacen referencia a las explicaciones ofrecidas a partir de los patrones observados al realizar el estudio. Por lo tanto, estas fuerzas pueden ser entendidas también como las dinámicas que prevalecieron durante el proceso de implementación, actuando como impulsos en el momento de llevar adelante la ejecución de la política pública.

A continuación la descripción de las fuerzas impulsoras según lo planteado por Hasenfeld & Brock (1991) :

- i. **La búsqueda de la racionalidad**, hace mención a la relación entre los objetivos de la política y los medios asignados para su ejecución. Así, el resultado es la búsqueda por obtener productos, a partir de un proceso planificado y de ejecución racional, siempre que sus ejecutores se comporten de acuerdo al estatuto o mandato político.
- ii. **Ajuste organizacional**, tiene relación a la capacidad que tienen los implementadores dentro del aparato estatal para desarrollar las estructuras y procesos internos que se ajusten a los patrones institucionales. Según lo

planteado por Lawrence y Lorsch (1967), las organizaciones tienden a crear rutinas o procedimientos de trabajo que reflejan la contingencia interna en términos de lo habitual y previsible, en respuesta a los problemas más comunes que suceden a diario en la organización.

- iii. **Discreción burocrática**, se refiere al comportamiento que tienen los burócratas de primera línea (a nivel de calle), en la prestación de servicios. Se propone que durante el curso de la ejecución de una política, esta es controlada gradualmente mediante el ejercicio discrecional de los ejecutores o burócratas. Según Weatherley y Lipsky (1977), estos burócratas pueden usar esta discreción para mantener ciertas rutinas organizativas existentes subvirtiendo así, la intención verdadera de la política a ejecutar.
  
- iv. **Relaciones de poder**, dan cuenta de cuan determinantes son las relaciones entre los distintos grupos de interés en el destino que tome el proceso de implementación, ya sea, mediante el control de recursos o la negociación, en especial cuando hay que considerar que una política puede alterar intereses de un cierto grupo, como también trastocar valores que sean importante para un segmento de la sociedad. Según señalan Levin & Ferman (1985: 35) "el núcleo de la política es el conflicto de intereses. Los individuos y las organizaciones, por lo tanto, se resisten a la aplicación de una política o programa, ya que no lo ven como miembros de sus intereses".
  
- v. **Liderazgo y competencia**, da cuenta que la aplicación está en función de las cualidades de liderazgo, habilidades interpersonales y la competencia de sus ejecutores (directivos o ejecutores). En este sentido, Levin y Ferman (1985) hacen hincapié en el papel de liderazgo del Ejecutivo como un "fijador" en la reparación y ajuste del proceso de implementación, y como un "doble agente" en la obtención de una acción conjunta entre los distintos intereses.

¿Qué podemos aprender de esta taxonomía llevada a cabo por Hasenfeld & Brock (1991) que podría acercarnos a comprender de mejor manera las interacciones inter-organizacionales que priman en la implementación de políticas? El objetivo es que a partir de los resultados a los que llegaron estos autores, donde el foco de análisis se centró en el desarrollo de los factores y cómo estos van moldeando el resultado de la política, se demuestre de un modo distinto, alejado de la visión más clásica y normativa en torno a calificar de "éxito" o "fracaso" la aplicación de una política, y conocer verdaderamente las implicancias que llevan adelante quienes lideran y conducen el proceso de implementación.

## **Resultados e implicancias de los estudios bajo el enfoque de *driving forces domains***

Hasenfeld & Brock (1991) mencionan que no fue sorpresa para ellos que, después de estudiar treinta y siete trabajos, veinte ocho de estos describiesen la competencia, la negociación, y la creación de coaliciones entre las organizaciones y actores como la principal explicación para los patrones de implementación y resultados.

Este enfoque, dado los resultados, reconoce que la aplicación tiene que centrarse en la interacción entre la formulación de políticas, los instrumentos de política, y el o los sistemas organizativos que responden a ello, así se menciona en Elmore (1987). Esta perspectiva de análisis reconoce que las acciones de los sistemas de organización en la ejecución están acotadas y limitadas por los instrumentos de política, pero también reflejan los intereses de la organización, tal como reconoce también Sabatier (1987). Por consiguiente, una teoría debe tener en cuenta las características de una política, los factores en las relaciones entre las organizaciones que tienen un interés en dicha política (es decir, la red de la organización), y las costumbre o valores que se establecen a partir de las relaciones dentro de la organización.

Según Hasenfeld & Brock (1991: 456), “son las relaciones de poder el factor predominante en este estudio, sin importar el enfoque que tengan las políticas estudiadas, ya sean estos estudios descendentes donde se enfatiza la racionalidad, o estudios de abajo arriba donde se concentran en los procesos más burocráticos e incluso en estudios iterativos, en donde a menudo se subrayan ambas fuerzas”. Como segundo factor a destacar, si bien muy condicionado al entorno, es el de discreción burocrática, que los autores interpretan como otra manifestación de las relaciones de poder, que se hace presente en especial, entre el personal de nivel inferior, al que se ha denominado como ejecutores a nivel de calle.

Los demás factores: la racionalidad desde un aspecto más técnico, surge como otra fuerza motriz que los autores del estudio consideran importante dentro de este enfoque de análisis, Hasenfeld & Brock (1991: 456) plantean que una variable a considerar dentro de este conjunto de trabajos fue el “entorno inter-organizacional en el cual se ejecutaban las políticas”, de este modo, el factor de “ajuste organizacional salió presente en los resultados” haciendo mención a los aspectos económicos que estuvieron presentes. De ahí que las tres fuerzas impulsoras: relación de poder (incorporando la discreción burocrática dentro de este factor), la racionalidad técnica y económica como expresión del ajuste organizacional, constituyen las fuerzas predominantes dentro de este conjunto de trabajos.

Las habilidades de liderazgo se identificaron en pocos trabajos, en su mayoría con enfoques de *bottom-up*.

Los autores Hasenfeld & Brock (1991) terminan señalando que este enfoque permite apreciar los procesos de implementación, explicando las dinámicas que se producen y el resultado final, es decir, la salida política. Por otra parte, parece más fructífero considerar el proceso de implementación como un aprendizaje organizacional iterativo, de tiempo-limitado, y múltiples participaciones de ejecutores como también de otros organismos.

Similar estudio se realizó en Chile utilizando los mismos “*driving forces domains*” del estudio de Hasenfeld & Brock (1991). El estudio “Policy Implementation: Lessons from the Chilean policy on public management modernization” (Olavarría, 2014). Consideró como unidad de análisis la red inter-organizacional en que las Políticas de Modernización de la Gestión Pública en Chile se han implementado.

Los resultados a partir del estudio realizado por Olavarría (2014) son los siguientes:

Las principales fuerzas que impulsan la implementación de PMGP, según el testimonio de 67 personas entrevistadas, son el liderazgo y la competencia, el ajuste organizacional de la política, y la racionalidad. Estos resultados según Olavarría (2014:25) “serían consistentes con una perspectiva de arriba hacia abajo de la implementación de políticas, lo que a su vez, sería también coherente con las características tecnocráticas de la política de modernización de la gestión pública”.

Olavarría (2014:24) reconoce que sus resultados son diferentes al estudio de Hasenfeld & Brock (1991), más allá de la metodología para recabar los datos. Las PMGP son una especie de iniciativa tecnocrática no directamente relacionada con la demanda de las personas o el interés de los políticos. Su objetivo es la mejora de la efectividad del gobierno, que por lo general requiere un conocimiento experto en modelos de gestión, y la actividad se concentra dentro de la administración pública”. En cambio, el estudio original se basa en el análisis de políticas sociales, que según plantean Hasenfeld & Brock (1991:452), tienen un “más alto grado de conflicto y la rutina de aplicación es menos aceptada generalmente que cualquier tipo de política”, por eso no es de extrañar que este estudio presente a las relaciones de poder como el principal factor predominante.

### **3.5. Una mirada de valor público a partir de la implementación de políticas**

La PAIP, es parte de un conjunto de medidas que tienen como objeto alcanzar una mayor efectividad en el funcionamiento de las organizaciones del sector público. Es así que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública se aprobó tras la ley 20.285. Esta ley crea el Consejo para la Transparencia para promover la transparencia en la administración pública, para vigilar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de las organizaciones públicas, así como para garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información pública, Chile (2008 art. 32).

En este sentido, todos los gobiernos buscan hacer reformas con el objeto de maximizar el valor público, así plantean Gavin, Geoff, & Stephen (2002), es decir “los beneficios de la acción del gobierno”. Y para que este fin realmente se logre, es importante que la implementación tenga presente cual es el valor público que se desea añadir a la sociedad y conocer los factores que están en juego para que se materialice aquel objetivo.

A partir de lo planteado, la pregunta siguiente es ¿Qué se entenderá como valor público?, si bien este no es un término nuevo, muchas veces tampoco es bien entendido, así lo señalan Horner & Hutton (2011). Ellos plantean que hay una respuesta académica de valor público recogida de Moore (1995), que hace mención a una estructura de razonamiento que ayuda a los gerentes de las empresas públicas a desarrollar marcos de diagnóstico, que permiten a los administradores analizar los entornos en los que operan, e identificar el tipo de gestores e intervenciones que pueden realizarse para explotar el potencial de las circunstancias en que se encuentran.

Moore (1995) sigue desarrollando esta idea sobre la base de establecer una estrategia, la cual se concibe como un triángulo estratégico:

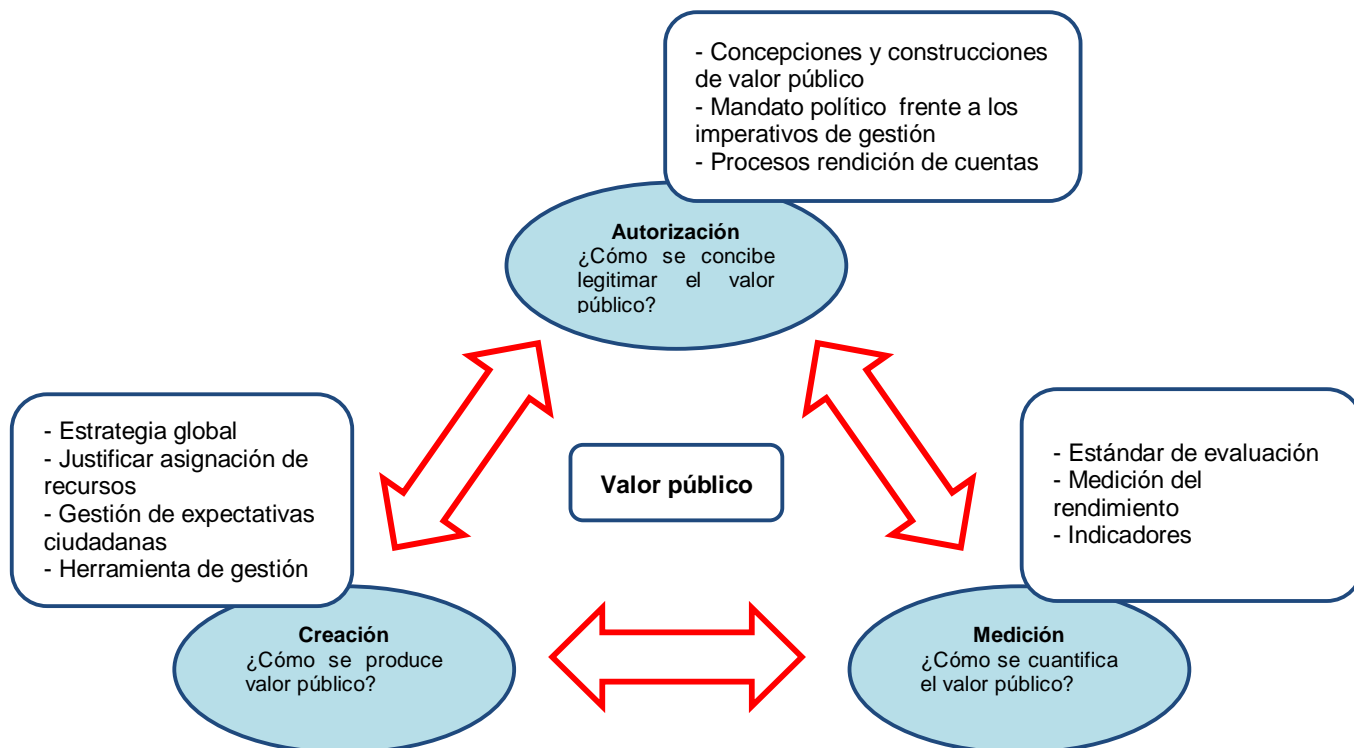
- Una declaración de la misión o propósito de la organización (fundido en términos de valores públicos importantes)
- Una descripción de las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer el compromiso de la sociedad con dicha tarea (gestión hacia arriba, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyo suficiente para su propósito)
- Una explicación de cómo se debe organizar la empresa para alcanzar los objetivos declarados. (gestión hacia abajo, intentando mejorar la capacidad de la organización para conseguir los propósitos deseados)

Por lo tanto, Moore (1995) habla de una doble concepción de valor público. En primer lugar el valor público como un concepto que define un fin último de la acción que pueden llevar adelante los gerentes, al hacer uso de los recursos de propiedad estatal (autoridad y dinero). Y en segundo lugar, el valor público como lo que se señaló en párrafos anteriores, un sistema de razonamiento práctico, del cual los gestores pueden invocar para definir y ejecutar el mandato que les fue encomendado.

El propósito de hacer uso del triángulo estratégico que propone Moore (1998) por parte de los directivos o gestores públicos, es ayudarlos a posicionar sus organismos en un escenario cada vez más complejo y dinámico.



## Ilustración 1: La dinámica del valor público: produciendo y entregando valor público.



Fuente: (Horner & Hutton, Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers, 2011)

Como se puede apreciar en la Ilustración 1, el uso del triángulo estratégico está asociado al desarrollo estratégico por parte de los gestores públicos para la creación de valor, del cual según plantea Moore (1998), el directivo público debe saber alinear la estrategia de modo tal que para los demás (supervisores, clientes y beneficiarios) les sea valiosa en términos sustantivos y posea un bajo costo en términos monetarios y de autoridad. Esta idea corresponde a la parte superior del triángulo en donde el público debe autorizar al organismo a gastar los recursos de modo legítimo, por ejemplo, mediante la entrega de un bien de interés social. Esta tarea ha implicado por parte de los gestores, una tendencia a centrarse en la obtención de fondos y la demostración de la rendición de cuentas hacia arriba a los ministros, en lugar de una rendición de cuentas más dirigida a los actores locales o al público.

En cuanto a la medición del impacto que tengan las intervenciones que realice el gestor público con el objeto de crear valor, los organismos públicos muchas veces se enfrentan a una gran diversidad de objetivos, y por tanto, indicadores que no sólo vienen de su misma organización, sino también de otros organismos, ya sea producto de acuerdos de servicio, objetivos de productividad y eficiencia o rendimientos clave, indicadores, evaluaciones, inspecciones y así sucesivamente. En este sentido, Horner & Hutton en Public Value, (2011) señalan que hay una tendencia a esperar que el valor público puede

proporcionar una alternativa superior a todos estos enfoques, pero no se debe olvidar que el concepto de valor público depende del objetivo de la política y de los gestores a cargo, lo que implica que, por sí mismo, tiene sus limitaciones.

Los gestores públicos requieren aumentar la legitimidad de sus acciones, y con el fin de ganarse el aprecio de la sociedad y también del mundo político, usan muchos sistemas de evaluación para dar a conocer las acciones que se llevan a cabo, pues la creación de valor público es definido y redefinido a través de procesos que son políticos y sociales. Creándose una moneda o sistema métrico, en el cual la sociedad puede entregar su voto y el político su apoyo o recurso a la política a ser implementada, por lo tanto, la creación de valor público termina siendo un proceso de autorización, creación y medición, en tanto políticos como gestores públicos deben justificar la asignación de recursos hacia resultados específicos, y desarrollar prácticas de gestión que sean compatibles con la generación de valor público a través de procesos de planificación estratégica.

### **3.6. El valor público a partir del rol del gerente público.**

Haciendo mención a los resultados obtenidos a partir del enfoque de “*driving forces domains*”, se pudo constatar que tanto para el estudio desarrollado por Olavarría (2014); donde las fuerzas predominantes fueron: liderazgo y competencia, y ajuste organizacional; como para el estudio de Hasenfeld & Brock (1991), con fuerzas predominantes: relaciones de poder y discreción burocrática; la participación del gestor público tiene una participación relevante en el desarrollo que tome la implementación de una política pública.

Los gestores públicos pueden ver en la teoría del valor público una fuente de ayuda en sus labores. Según Horner, Lekhi, & Blaug (2006:18): “en primer lugar, los gestores públicos se enfrentan a un déficit democrático cada vez más problemático, que el valor público puede ayudar a abordar; en segundo lugar, el valor público puede ayudar a superar la paradoja entre las mejoras objetivas en cuanto a la calidad del servicio y los niveles de satisfacción que los usuarios desean. Por último, el valor público puede ayudar a hacer frente a la falta de conexión entre los servicios públicos y los ciudadanos, y hacerlo de una manera tal, que aumente la capacidad de respuesta del servicio al usuario, al público y a las necesidades locales”.

Por lo tanto la teoría de valor público contribuiría a que el administrador o gerente público, utilice la gestión como una herramienta en la cual implica trabajar en red, generando alianzas con diversas organizaciones, tanto internas (entiéndase con los mismos empleados), así también con el público para ir desarrollando una entrega de servicio más eficaz y una mayor contribución al bienestar social. Equilibrar las necesidades y demandas tanto de los consumidores individuales y el público en general, es algo que pocos directivos de cualquier sector tienen experiencia de hacer. Esta es el área fundamental de hoy para la gestión y desarrollo organizacional.

También los resultados de Hasenfeld & Brock (1991), hacen hincapié en cuán importante son las relaciones inter-organizacionales y que están presentes cuando se habla de relaciones de poder, porque el gestor puede depender de la implementación de otros actores o agencias para el logro de los resultados según Moore M. (1995).

También Klijn (2007) plantea que, desde una perspectiva de red o entre organizaciones, la entrega de un servicio se vuelve compleja porque los resultados no son inmediatos y el gestor público tiene que coordinar con cuidado y aprender a gestionar. De este modo el autor, continua su planteamiento señalando que este punto de vista desafía a la administración pública convencional, que hace especial hincapié en la toma de decisiones políticas y la fijación de metas como factores importantes en la forma en que la relación entre los responsables políticos y la aplicación de quienes las llevan a cabo. Por lo tanto si los resultados dependen del éxito de las relaciones que se establezcan con otros organismos, se hace necesario que el gestor público genere gestión política y aprenda a trabajar en red. Esto último no está exento de conflicto y lucha.

Pero, la gestión política implica según Moore (1998: 174), que “para conseguir objetivos operativos, los directivos públicos a menudo necesitan la colaboración de actores que están fuera del ámbito de autoridad directa”. Esta labor implica por parte del directivo o ejecutor los siguientes elementos según Moore (1998:174):

- “Construir un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa.
- Una política o estrategia global entre aquellos que están fuera del ámbito de autoridad directa del directivo cuya autorización o cooperación es necesaria para construir los objetivos públicos de los cuales el directivo público deberá rendir cuentas”.

Los aspectos señalados se hacen más difíciles de conseguir si es que el directivo quiere innovar, pues cambios pueden afectar el conjunto de valores o la estructura administrativa vigente hasta ese entonces.

Por otra parte, Klijn (2007) señala que ya a partir de 1970, en especial en estudios de implementación se reconoce la interacción entre organizaciones, y que tienen efectos en los procesos de implementación. En los estudios de implementación se pudo ver que, cuando la política tiene un enfoque de abajo hacia arriba, se concentra la atención en los actores a nivel de calle durante el proceso de ejecución, por lo tanto, los resultados o efectos de la política no consideran tajantemente los objetivos ni estrategias de los actores centrales que participaron en la formulación o diseño de la política. De este modo las políticas públicas en las que hay un enfoque ascendente, ofrecen más oportunidades a los actores locales en la ejecución, lo que forma una de las muchas consideraciones en los procesos de implementación.

Las políticas públicas que requieren para su implementación de una red inter-organizacional, requieren una nueva comunicación entre los diferentes niveles de gobierno. Así también, Klijn (2007: 259) hace referencia que a menudo los contextos de programas de políticas, son espacios complejos para los actores gubernamentales porque “tienen que lidiar con más de un programa de política al mismo tiempo y en el que se encuentran en redes complejas de actores. Esto requiere de nuevas y diferentes formas de gestión, que se centran en la gestión de las relaciones inter-organizacionales”.

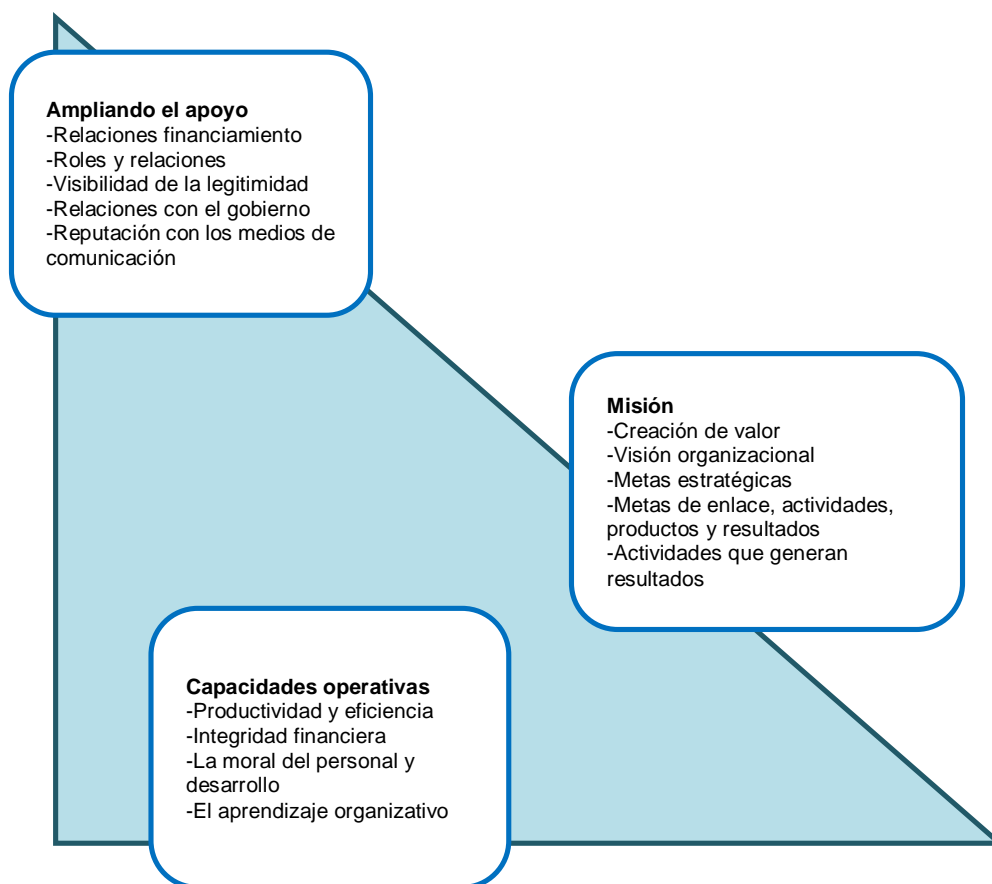
### **3.7. El valor público: como alternativa a la medición del desempeño y la gestión estratégica.**

Otros de los factores o fuerzas dominantes que se dieron a conocer en los trabajos de Olavarría (2014) y Hasenfeld & Brock (1991), fue la discreción burocrática y el ajuste organizacional. En estos casos el gestor público pudo haber hecho uso del cuadro de mando integral de Robert Kaplan para llevar adelante el proceso de implementación de la política, a través de operacionalizar el mandato político, mediante el uso de esta herramienta de gestión. Lo anterior debido a que esta herramienta permite bajar los lineamientos estratégicos a tareas cotidianas y a su vez alinearla a resultados.

Por lo tanto, la apelación al concepto de valor público le otorga sentido a los objetivos estratégicos, pues permite realizar los ajustes organizacionales para lograr los objetivos y metas planteados por la organización. En palabras de Moore (1995) y junto a las ideas que plantean Kaplan y Norton. Se puede considerar importante medir el proceso pero en términos de acciones para generar valor público. De este modo se construye un valor público *scorecard*, como una forma alternativa de medir el rendimiento sin fines de lucro y como un medio de implementar una estrategia de valor público.

En la Ilustración 2 se presenta una vista esquemática de las medidas importantes que se incluirían dentro del "cuadro de mando asociado a valor público". Como en el caso del cuadro de mando integral (usado por el sector privado), en este caso las medidas están en línea con importantes ideas estratégicas. Algunas de las medidas son aquellas que se asocian con el valor público producido por la organización a medida en que logra su misión, los beneficios que entrega a los clientes, y los resultados sociales que logra. Otras medidas están asociadas con la legitimidad y apoyo con que la organización logra que otros, que no son sus beneficiarios directos, autoricen su funcionamiento y estén dispuestos a conceder licencias y apoyar a la organización. Estas medidas pueden, hasta cierto punto, ser vistos como importantes porque indican la capacidad de la organización para seguir en marcha en el tiempo.

## Ilustración 2: Cuadro de mando de valor público Moore



Fuente: adaptado de (Moore M. H., Mayo 2003)

Sin embargo, estas medidas también se pueden ver en cierto modo como medios de creación de valor en sí mismos. Esto es particularmente cierto según lo planteado por Moore (2002: 23):

“si se reconoce que una parte del valor creado por las organizaciones sin fines de lucro, está en las oportunidades que esta ofrece a las personas públicas con el espíritu de contribuir a causas que les interesan, y otra parte se encuentra en la capacidad de la organización sin fines de lucro para vincular a las personas que contribuyen con los demás, en un esfuerzo común, para con los objetivos sociales compartidos sean realizados”.

Esta orientación del cuadro asociado al valor público, implica que los gestores o directivos públicos orienten su planificación estratégica a los elementos de la cadena de valor. Pero Moore también señala que los organismos públicos presentan una dificultad en la práctica que debe ser considerada, porque generalmente todo el valor se encuentra al final de la

cadena, en los procesos de producción donde se entrega el producto final, en vez de la parte de "arriba" en donde la organización reúne los recursos para obtener los objetivos.

### **En resumen**

En la práctica el enfoque integrado permite entender de mejor modo el enfoque que presenta (Hasenfeld & Brock, 1991) a partir del análisis de cinco fuerzas, ya sea porque el proceso de implementación tiene características que lo hacen ser interactivo y de negociación, y por lo tanto, requiere de la participación de quienes ponen por un lado en marcha la política pública y por otro parte aquellos que la traducen en acciones y procesos.

Así también, los gestores públicos como actores importantes dentro del proceso de implementación, deben considerar que la política pública se encuentra inserta en una red inter-organizacional, por lo tanto, para llevar adelante la ejecución, los gestores hacen uso de teorías como es el triángulo estratégico plateado por Moore (1998) y herramientas de gestión, como son el cuadro de mando asociado a valor público.

Es importante tener en cuenta que, las organizaciones a cargo de implementar la política, necesitan tomar en consideración no solamente tareas que les pueden haber sido asignadas por la implementación, sino que también, deben tener especial cuidado con conflictos que se arrastran de etapas anteriores, como la formulación y el diseño, y que impactan, pudiendo afectar su estrategia y por ende, reformular ciertos procesos en pos del objetivo buscado.

## **4. La política de transparencia y acceso a la información pública**

En este capítulo se presentará un análisis de diversos documentos con el objeto de describir la Política de acceso a la información pública, haciendo una reflexión en torno a su materia constitucional, los objetivos, áreas de intervención y los instrumentos de gestión que utiliza para llevar adelante su mandato.

### **4.1. Antecedentes generales del proceso**

La Política de acceso a la información pública, en adelante PAIP, es una de las iniciativas destinadas a reformar el Estado y modernizar la gestión pública de las instituciones, mediante un proceso gradual y sostenido de ajustes institucionales que han tenido como foco hacer más eficiente el uso de recursos públicos. Los esfuerzos llevados a cabo en esta materia, constituyen un requisito esencial para el desarrollo económico y el bienestar social, en pos de fortalecer la democracia, dotándola de mayores grados de legitimidad social.

En base a lo anterior es que el Estado chileno a partir de la vuelta a la democracia, ha llevado adelante varias iniciativas que marcan la idea de modernizar la gestión pública. Así, a partir de 1994 con la puesta en marcha de la Comisión Nacional de Ética Pública, se inicia un fuerte reconocimiento del Estado a la probidad, la transparencia y la importancia del acceso a la información pública en diversos cuerpos legales. Se destaca dentro de este conjunto la ley 18.575, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. (Olavarría, 2012)

Si bien en Chile los cambios en materia de modernización han sido de forma gradual, buscando principalmente en palabras de Marcel (2006:223) “promover e impulsar la modernización donde fuera posible, desarrollar experiencias piloto, construir indicadores de gestión y, sobre todo, mirar los temas de gestión pública desde los servicios públicos”, para “1997 se habían producido mejoras de gestión en cerca de 70 servicios públicos” Olavarría, Navarrete, & Figueroa (2011:125).

Durante los años siguientes, los impulsos por profundizar en la idea de Modernizar el Estado, fueron poco a poco decayendo, principalmente producto de que una idea como esta era impracticable, demasiado ambiciosa para el tiempo que quedaba de gobierno, por lo tanto, se tomó la decisión de focalizarse en mejoras en torno a lo que es la gestión del gobierno central, como lo señalan Olavarría, Navarrete, & Figueroa, (2011).

Luego en 1997-2000 se lanza el Plan de Modernización de la gestión Pública, lo cual permite formalizar una política en esa materia y además la incorporación de temas de

gestión como son: control de gestión, agilización de procedimientos, incorporación de tecnologías y orientación al usuario<sup>2</sup> (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011).

Otro importante hito dentro de esta materia se desata a partir del segundo semestre del 2002, así se señala en Olavarría, Navarrete, & Figueroa,(2011 :133-134), cuando a consecuencia de haberse dado a conocer a la opinión pública hechos de corrupción, los llamados casos de sobresueldos<sup>3</sup>, donde entre ellos se encuentran: el caso “coimas”, “los casos MOP-Gate, MOP-Ciade y MOP-Idecon”, el caso Banco Central y el caso Corfo-Inverlink”.

Estos casos causaron mucho reproche de parte de la ciudadanía y de la elite política, afectando gravemente la confianza al gobierno de en ese entonces el Presidente Ricardo Lagos Escobar. Producto de todo lo ocurrido es que el Presidente Lagos se vio en la obligación de establecer reformas institucionales para dar señales al país de acciones correctivas en la materia (Olavarría, Navarrete, & Figueroa, 2011).

La crisis permitió, en palabras de Kingdon (1995), que se abriera una ventana de oportunidad para generar un gran acuerdo marco, al que se suman todos los sectores del país, para modernizar el Estado, fomentar la transparencia y promover el crecimiento. Fruto de este consenso nacional se desarrollaron medidas tales como la creación del servicio civil, el sistema de personal directivo para la administración pública, conocido como Alta Dirección Pública y el Sistema de Compras Públicas. Así también, surgen relevantes cuerpos legales, como la ley N°19.875 y ley N°19.896, que mejoran la transparencia de los órganos de la Administración del Estado y miden los resultados de la gestión financiera de éstos.

En el ámbito municipal, especial importancia se dio a temas de acceso a la información pública, que implicaron la publicación de la Ley 20.033 de 2005, que obligó a la publicación de información financiera relevante de las municipalidades y corporaciones; así como también la disposición en la oficina de partes, de los instrumentos de gestión municipal más importantes (PLADECO, plan regulador, entre otros), contratos, resoluciones, ordenanzas, presupuesto, cuentas públicas, etc.

Luego siguió la reforma constitucional del 2005, la cual estableció en su art. 8, “son públicos los actos y las resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen” con la excepción de aquellos que son reservados o secretos. Así también, en su art. 14 consagró el derecho ciudadano al

---

<sup>2</sup> El plan contó con seis grandes líneas de acción: gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad de servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado, y comunicaciones y extensión (Minsegres, 2006).

<sup>3</sup> Reciben el nombre de sobresueldos porque en la práctica se les pagaba a los ministros de Estado un suplemento a parte de su sueldo establecido legalmente. Este dinero era en efectivo y se entregaba en sobres cerrados.

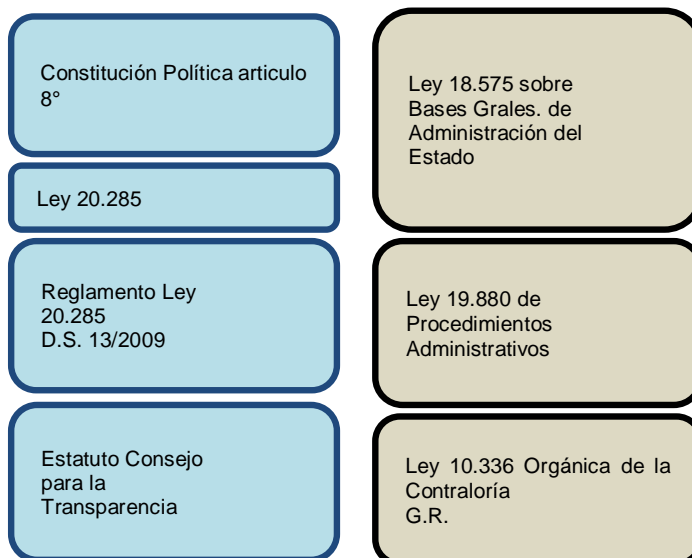


permitir solicitar información pública, “el derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes”.

Durante el primer gobierno de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, se establece el principio de “transparencia activa”. La incorporación de este principio, ordena que los servicios públicos tengan que publicar en sus sitios web las adquisiciones, contrataciones de bienes y servicios, y la nómina de funcionarios tanto de planta como a honorarios, resoluciones del servicio, información institucional y normativas aplicadas a las funciones del servicio.

La ley 20.285 sobre “Acceso a la Información Pública” (en adelante LAIP), la cual consagra el ejercicio del derecho de acceso a la información y crea el Consejo para la Transparencia, como organismo mandante y promotor de la ley, se promulga en agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009. Previo a esto, existieron iniciativas en esta materia encabezadas por los Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri, las que fueron recogidas por el gobierno de la Presidenta Bachelet, el que mediante indicación sustitutiva, envía a trámite parlamentario el proyecto que finalmente dio origen a la ley.

### Ilustración 3: Marco normativo que regula el acceso a la información pública



Fuente: (Comisión de Probidad, MINSEGPRES, 2011)

Como se puede apreciar en la Ilustración 3, se muestra el recorrido normativo que ha llevado al derecho de acceso a la información a convertirse en un derecho de rango constitucional, a través de la incorporación del nuevo Art. 8 de la Constitución Política el que señala que “ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar escrito cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones...”. La incorporación de este artículo genera un nuevo escenario jurídico en materia de publicidad de todos los

actos y resoluciones de los órganos del Estado. Se elevan a rango constitucional los principios de probidad y publicidad, ya contemplados en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575. Se persigue que sus actos, los fundamentos en que se sustentan y los procedimientos conforme a los cuales se adoptan, sean manifiestos y no secretos o reservados.

A su vez, Ley 19.880 de Procedimiento Administrativo, normativa que tiene un alto impacto en materia de acceso a la información, toda vez que regula y garantiza el derecho de las partes o interesados en un acto administrativo, a conocer todas las actuaciones, trámites y documentos que integran el expediente respectivo, durante el proceso de formación del acto.

Lo anterior determina que el acceso a la información, genéricamente consagrado en la Ley de Bases de la Administración del Estado, queda restringido al amparo del derecho a obtener información de la Administración, por parte de personas que no son parte ni tienen interés en un procedimiento administrativo.

La ley 20.285 regula: el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información. (BCN, 2008)

#### **4.2. Objetivos de la Política de acceso a la información pública.**

El propósito de contar con una política sustentada en una ley, ofrece una garantía constitucional para quienes buscan alcanzar una sociedad más democrática, pues cuanto más público son los actos de la administración del Estado, cuanto más se facilita el acceso a la información pública, emerge en la sociedad un clima de probidad, que favorece el ejercicio de los gobiernos y la participación ciudadana. Por lo tanto, la promulgación de la ley 20.285, tiene el objeto de que en la práctica la ley fortalezca la democracia en Chile, al permitirle a la sociedad conocer en qué se están ocupando sus recursos, y por tanto, ser en sí mismos fiscalizadores de la construcción de su propio bienestar social. Esta idea queda expresada en el art. 10 de la presente ley y señala lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a

toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales”.

Los objetivos que persigue un país al contar con una ley de transparencia, es fortalecer su sistema democrático (Cárdenas, 2009), pues permite combatir la corrupción mediante el escrutinio de la sociedad y en consecuencia obliga a los servicios públicos a generar acciones, como mejoras a la rendición de cuentas por parte de las autoridades a los ciudadanos haciéndolas más inclusivas, con un lenguaje más cordial y cercano a la gente.

Sumado a lo anterior, la transparencia, presenta un desafío en términos de gestión, pues hace que la sociedad cuestione el valor público que entregan los organismos, pues supone que esta fuente de control social hace visible los procesos internos a los ojos de los ciudadanos. Por lo tanto, la transparencia puede ser un instrumento de gran utilidad en la tarea de modernización de la gestión, mejorando el servicio a las personas por medio de la creación de buenas prácticas.

### **¿Qué es información pública?**

“Se entenderá por información pública, conforme señala el principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado” (Chile 2008 art.5).

“Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas” (Chile 2008 art.5).

### **4.3. Ámbitos de aplicación de la ley y deberes del Estado.**

Esta ley se aplica en primer lugar a aquellos órganos con obligación total de informar. Quedan incluidos entre estos expresamente los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y en general, los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (Chile 2008 art.2)..

En segundo lugar, se encuentran los órganos con una obligación parcial de informar. Entre ellos se encuentran aquellos que acogen al derecho de acceso y que además

poseen un procedimiento especial en cuanto a la reclamación del acceso a la información. Entre ellos se encuentra el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia Electoral y la Contraloría General de la República<sup>4</sup>. Para el caso del Banco Central este se encuentra en una situación particular, en la medida de que debe dar cumplimiento al título II, III y IV pero con ciertas excepciones establecidas en la misma LAIP. Por último se tienen aquellos organismos que tiene una obligación débil de informar, corresponden a esta categoría aquellos órganos que únicamente deben cumplir con el título sobre transparencia activa de la Ley de Acceso a la Información y algunas disposiciones especiales que la misma ley indica.

Por ejemplo, las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado o sociedades en que el Estado tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el Directorio (Televisión Nacional de Chile, Empresa Nacional de Minería, Empresa de Ferrocarriles del Estado, Corporación Nacional del Cobre, el Banco Estado, entre otras), quedan sometidas al principio de la transparencia activa que señala explícitamente la LAIP y en lo que señale su estatuto a la Superintendencia respectiva<sup>5</sup>.

La transparencia activa es la obligación que tienen los servicios y órganos de la Administración del Estado de mantener publicada, a través de sus sitios electrónicos y a disposición permanente del público, la información que se establece en los artículos 6° y 7° de la Ley N° 20.285. Esta información debe presentarse en forma completa, actualizándose al menos una vez al mes, de un modo que sea fácil de identificar y con un acceso expedito.

La información de Transparencia Activa deberá publicarse en dichos sitios electrónicos por medio del banner *“Gobierno Transparente”*.

Esta iniciativa del Ejecutivo es concordante con lo expresado por los Relatores Especiales de Naciones Unidas, de la OEA y de la OECD (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) en su Declaración Conjunta del año 2004, que establece que “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda gama de información de interés público y que se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación” (Naciones Unidas, 2004).

Además de la mencionada transparencia activa, el mismo Art. 10 de la LAIP, consagra otro mecanismo por el cual se puede ejercer el derecho. El derecho de acceso o transparencia pasiva, consiste en garantizar el derecho a la información, toda vez que cualquier persona pueda solicitar o presentar una solicitud particular a un servicio público específico. Y el servicio tiene la obligación de responder en un plazo de 20 días hábiles

---

<sup>4</sup> Chile. Ley 20.285. Disposiciones transitorias, art. Noveno. Contraloría General de la República. Art. Quinto.

<sup>5</sup> CHILE. Ley 20.285. Disposiciones transitorias, art. Décimo.

(Chile, 2009 art 31) siempre y cuando el requerimiento cumpla lo dispuesto en el (Chile, 2009 art 28). De lo contrario el servicio podrá requerir nuevos antecedentes que complementen la solicitud o acogerse a una causal de reserva.

### **Procedimiento solicitud de información.**

De acuerdo a la ley 20.285, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado. La autoridad debe dar respuesta a todas las solicitudes dentro de un plazo de 20 días hábiles, ya sea entregando la información solicitada o negándose a ello, señalando la causal legal invocada. El plazo sólo puede ser prorrogado una sola vez por otros 10 días hábiles cuando sea difícil reunir la información.

Todo lo anterior se efectúa en un proceso donde se realiza una solicitud que debe cumplir con formalidades legales, en caso contrario será declarado como inadmisibile. En ella se establecen como campos obligatorios el nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso; la identificación clara de la información que se requiere; la firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado; y el órgano administrativo al que se dirige. Adicionalmente, el solicitante podrá expresar la voluntad de ser notificado mediante correo electrónico, estableciéndose una dirección habilitada para ello.

Para la entrega de la información el requirente deberá pagar los costos directos de reproducción, y los demás valores que una ley expresamente autorice cobrar por la entrega de la información solicitada

En la posibilidad de que la información requerida afecte a terceros, el artículo 20 de la ley establece un procedimiento de notificación a éstos por carta certificada, informándoles la facultad que tienen de oponerse a la entrega de información. Si no presenta oposición se entenderá que el tercero accede a la publicidad de la información solicitada.

Vencido el plazo o denegada la petición, el requirente tiene derecho a recurrir de amparo ante el Consejo para la Transparencia en el plazo de quince días desde la notificación de la denegación de acceso a la información, o bien, desde que haya vencido el plazo señalado para que la información sea entregada. En el caso que el Consejo deniegue el acceso a la información, el solicitante podrá recurrir a la Corte de Apelaciones mediante un reclamo de ilegalidad.

El órgano requerido, por su parte, puede reclamar de ilegalidad siempre que la causal del mismo no se funde en el hecho de que la publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

#### **4.4. Papel del Consejo para la Transparencia.**

La ley 20.285 creó una figura especial, el Consejo de la Transparencia (en adelante Consejo), para resolver fundadamente los reclamos por denegación de acceso, dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la ley por parte de los órganos del Estado, proponer normas al Presidente de la República y al Congreso Nacional para perfeccionar la transparencia y formular recomendaciones para el adecuado cumplimiento de la legislación (Transparencia / acceso a la información pública, 2008).

Junto con lo anterior, sus funciones incluyen actividades de capacitación y de difusión, y finalmente, aplicar sanciones a los funcionarios que no cumplan con el deber de entregar la información. Dadas las vitales funciones que cumple, se entiende la importancia de una correcta implementación del Consejo para el éxito de la iniciativa legal.

Con base en las funciones que posee el Consejo es que se procuró que fuese una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está conformado por un Consejo Directivo integrado por cuatro personas designadas en paquete cerrado por el Presidente de la República, con acuerdo de los dos tercios del Senado. Estos consejeros duran seis años renovándose por parcialidades de tres años. La presidencia es rotativa y dura dieciocho meses

Los consejeros pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Además de lo anterior, cesan en sus cargos por la expiración del periodo, renuncia ante el Presidente de la República, postulación a un cargo de elección popular y alguna incompatibilidad sobreviniente que será calificada por la mayoría de los consejeros.

#### **4.5. Consideraciones y desafíos de la ley 20.285.**

La ley 20.285, si bien es una normativa que no lleva más de cinco años de implementación, según señalan Tello, Cerna, & Pavón (2009), la aprobación de la LAIP “obedece más a una respuesta gubernamental a escándalos de corrupción, que a una profunda convicción de los actores políticos acerca de la importancia del acceso a la información”.

Es por ello que se puede constatar por medio del Estudio Nacional de Transparencia 2009 – 2013, el cual entrega resultados sobre el conocimiento de la ley versus conocimiento sobre el CPLT, que del 2012 al 2013 solamente aumentó en un 9% el conocimiento del CPLT, siendo el 2013 de un 21%. En cuanto a la ley 20.285 aumentó

en 9%, siendo el 2013 de un 20%. Es por ello que la implementación de la ley enfrentará numerosos desafíos para contrarrestar la actual cultura de secretismo que impera en el sector público chileno (Tello, Cerna, & Pavón, 2009). El Consejo para la Transparencia deberá desempeñar un rol crucial en este cambio de perspectiva, y ello implica recursos que son escasos, en especial cuando la transparencia aún no es un tema sensible dentro de la sociedad y por el cual los gobiernos presentan prioridad o urgencia en su desarrollo.

Así también es dable considerar lo planteado por Olavarría (2012), “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”. Por lo tanto, esto termina afectando la solicitud y conocimiento de la ley 20.285 y del CPLT, trayendo consigo que solo segmentos muy ilustrados y acomodados hagan uso del derecho de acceso a la información pública.

## **5. Evidencias y análisis de los datos a partir de las entrevistas**

En este capítulo se dan a conocer los resultados y análisis a partir de las entrevistas realizadas, las cuales fueron codificadas según las fuerzas planteadas en el trabajo de Hasenfeld & Brock (1991). Tales fuerzas son: búsqueda de la racionalidad; ajuste organizacional de la política; discreción burocrática; liderazgo y competencia; y relaciones de poder, de este modo, la identificación de estas fuerzas permitirá entender las medidas y esfuerzos realizados por los distintos actores, como también, la importancia relativa que cada una de estas tuvo durante el proceso de implementación de la PAIP. Así también, se dará a conocer cuál es el valor público perseguido por los grupos de entrevistados y su relación con las fuerzas que han prevalecido para lograr aquellos fines planteados en la implementación de la PAIP.

### **5.1. Las pruebas recogidas**

La Política de Acceso a la Información Pública, trajo consigo algunas obligaciones por parte de los organismos públicos. Entre estas se encuentra la publicación en sus sitios web de información institucional, resoluciones, contrataciones y nóminas de funcionarios. Además de las propias que señala la ley 20.285 y su reglamento en donde se establecen plazos de respuesta a las solicitudes de información.

De las entrevistas realizadas se desprende que la creación del Consejo para la Transparencia, como un organismo autónomo encargado de promover la transparencia, generó un clima incierto sobre cómo se aplicaría la ley 20.285 y qué cambios traería por parte de otros organismos públicos. Parte de estos cambios serán analizados en párrafos siguientes.

Usando el enfoque de fuerzas dominantes planteado en el trabajo de Hasenfeld & Brock (1991) para el análisis de políticas sociales implementadas en EEUU y posteriormente usado por Olavarría (2014) para identificar las fuerzas que influenciaron el proceso de aplicación de la PMGP, ambos descritos en el marco conceptual, se elaboró la Tabla 1, la cual expresa la visión de los entrevistados y la importancia relativa de cada dominio de fuerzas en este proceso de implementación de la PAIP.



**Tabla 1: Importancia relativa a partir de las fuerzas dominantes**

Fuerzas dominantes	Rol del entrevistado						Total	
	Altos funcionarios públicos		Gestores públicos		Otros			
	N° de frases	peso	N° de frases	peso	N° de frases	peso	N° de frases	peso
Racionalidad	46	25,00%	96	26,23%	7	16,28%	149	25,13%
Ajuste organizacional de la política	29	15,76%	78	21,31%	6	13,95%	113	19,06%
Discreción burocrática y adaptación	32	17,39%	47	12,84%	8	18,60%	87	14,67%
Relaciones de poder	59	32,07%	99	27,05%	21	48,84%	179	30,19%
Liderazgo y competencia	18	9,78%	46	12,57%	1	2,33%	65	10,96%
<b>Total</b>	<b>184</b>	<b>100%</b>	<b>366</b>	<b>100%</b>	<b>43</b>	<b>100%</b>	<b>593</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia, basado en el estudio de Olavarría (2014)

A modo general, la Tabla 1 muestra que los entrevistados identifican el factor de las relaciones de poder como la principal fuerza en la implementación de esta política, seguido de: la racionalidad; ajuste organizacional; discreción burocrática y adaptación; y liderazgo y competencia. Esta última parece ser menos importante que las otras cuatro fuerzas, sin embargo, tanto altos funcionarios, gestores públicos como otros entrevistados, entre ellos representantes de ONG y otras entidades públicas, perciben unánimemente que un factor crucial a la hora de llevar adelante la instalación de la política de acceso a la información pública son las relaciones de poder. No obstante, el único grupo que presentó diferencias con respecto a las influencias de las fuerzas, fue el grupo de “otros”, al manifestar que la segunda fuerza dominante correspondía a: discreción burocrática y adaptación, seguido por racionalidad.

## 5.2. Análisis del proceso de implementación por grupo de entrevistado

### 5.2.1. Altos Funcionarios

Los **altos funcionarios**, por estar más cercanos a la arena donde se discute el curso de instalación de la política pública, lugar donde los diversos intereses de los actores compiten por obtener el mayor recurso de control posible, con el objeto de delinear bajo su propio interés las decisiones que surjan de este proceso, hace que este grupo centre su atención en las consecuencias que puede traer tomar ciertas decisiones correspondientes al espacio institucional: límites en funciones que adquiera el CPLT, la construcción de alianzas, estrategias y negociaciones con el objeto de aliviar las

tensiones suscitadas producto de la pugna de ideas y objetivos que primen en la implementación de la política.

Los resultados mostrados en la Ilustración 4 a continuación, indican como la fuerza principal en este grupo son las **relaciones de poder**, posiblemente porque este grupo estuvo más cercano a las tensiones que en el transcurso de instalación se hicieron presentes. Se destaca dentro de los entrevistados el conflicto por la asignación presupuestaria y la administración del portal de transparencia. Un entrevistado comentó, a propósito de lo anterior, lo siguiente: “habiendo una ley de presupuesto que decide el gobierno con el parlamento, uno siempre está afecto como organismo autónomo a que parte de esa autonomía se resienta por tensiones presupuestarias”.

**Ilustración 4: Composición de las fuerzas para el grupo de altos funcionarios**



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

La tensión producto del presupuesto, obligó que el Consejo se movilizara, recurriendo a la gestión política. Comentó un alto funcionario: “Sí, llamé al Ministro Secretario General de la Presidencia y él llamó a Hacienda y después el Director de Presupuesto nos habrá llamado a los cinco minutos, diciendo: ‘mira, esto fue un lamentable error, estoy muy disponible, tengo instrucciones de la Presidenta’, listo”.

Sucesos como el anterior han generado que el Consejo esté permanentemente produciendo alianzas con el mundo político para respaldar sus medidas e ir ganando

aliados que impulsen cambios a favor de ir expandiendo su espacio institucional, como también, reconocimiento por parte de otros organismos que han sido renuentes a aceptar nuevas obligaciones producto de la ley 20.285. Un entrevistado en esa materia mencionó: “mantenemos una actividad permanente de contacto con el poder legislativo, sobre todo con aquellos parlamentarios que están interesados en estos temas para mantenerlos al tanto de todos aquellos problemas que vamos teniendo, digamos, de tal manera que cuando se legisla o se cambian normas tengan en cuenta nuestra opinión”.

El Ministerio de Hacienda parece ser una fuente importante para el logro de metas, en tanto, este organismo es quien gestiona los recursos del gobierno. Por lo tanto, para el Consejo implicó una gran sorpresa, así afirma un consejero al comentar: “Había que negociar en paralelo con la Dirección de Presupuesto. Inicialmente a nosotros nos sorprendió cuando se presenta el ministro Viera-Gallo ante el senado y dice ‘miren, estos son los nominados por la presidenta’, la pregunta es ¿qué presupuesto va a tener el Consejo? y él habla y dice ‘3 mil millones el primer año’. Nosotros habíamos hecho los cálculos... semanas después nos llega el primer presupuesto de la Dirección de Presupuesto, eran 870 millones de pesos”.

Finalmente, este conflicto implicó por parte del Consejo aceptar el presupuesto e ir solicitando en la medida de lo posible pequeños ajustes en favor de ir alcanzando el presupuesto que realmente deseaba en un inicio el CPLT. Lo que en palabras de un entrevistado: “se lograron mejorías, no formalmente en la ley, sino con compromisos de ajustes presupuestarios, que a mí nunca me han gustado mucho. ‘Mira, no te lo pongo en la ley, pero si necesitas te lo doy’, porque creo que eso al final subordina al constructo económico... buena parte de la autonomía efectiva del Consejo”. Adicional a ese comentario otro entrevistado afirma: “que el gobierno te vaya concediendo extensiones presupuestarias, eso está muy bien para un gobierno que se relaciona con un ministerio, pero era muy riesgoso cuando esa práctica ocurre respecto de organismos autónomos llamados a controlar y eventualmente resultarle incómodos a los gobiernos”.

Sin lugar a duda, el presupuesto marcó un inicio complicado en este proceso de instalación visto por este grupo de altos funcionarios, lo que motivó a que ideas que en un comienzo tenían en mente, como una gran campaña publicitaria, se postergara, ello perjudica el acercamiento a la ciudadanía por parte de la política. Un alto funcionario comenta: “las campañas que hemos hecho son necesariamente modestas porque no tenemos recursos, entonces un tema que nosotros vemos, es que no hay una instalación sustantiva en la ciudadanía, en cuando al conocimiento del consejo y conocimiento de la ley”, iniciativas como estas tuvieron que ser postergadas en un inicio de la instalación, justamente a propósito de conflictos presupuestarios, afectando el posicionamiento institucional del Consejo y el conocimiento público de la PAIP.

Algo similar ocurre con la administración del Portal de Transparencia, según explica un consejero “nosotros no teníamos los recursos para poder construir ese software, entonces fue una tensión permanente para poder lograr aquellos recursos adicionales

para eso". Este problema no es solamente del Consejo, también para que otros organismos cumplan la ley 20.285 necesitan de recursos, por lo tanto, la disparidad entre las municipalidades afecta el cumplimiento y penetración de la PAIP. Otro entrevistado afirma "Sorprendentemente... la disparidad en los resultados para distintos órganos públicos es enorme, por ejemplo, uno puede tener organismos que claramente tienen muchos recursos y una municipalidad muy pequeña que no tiene ninguno". Casos como estos hicieron más lento el proceso de instalación del Consejo y sus funciones, haciendo que el problema se concentrara en la falta presupuestaria como la principal respuesta a los inconvenientes en un inicio del proceso de instalación y por tanto el funcionamiento de la ley.

Por lo tanto, la instalación del Consejo como organismo en términos de equipos, personal y lugar físico es un tema, y otro es el proceso que genera este organismo para irradiar la política hacia otros organismos obligados por la ley 20.285. Un consejero señala: "El tema en esa lógica de control por parte del poder, está el presupuesto que también es un tema, hay una pelea permanente, digamos todos los años y de hecho no hemos podido desplegar completamente la política por falta de recursos", es así que la dotación de recursos fue costosa, no solo en cuanto a la conformación del Consejo, sino, porque como aclara un alto funcionario "no teníamos presupuesto, pero teníamos que armar algunas remuneraciones básicas antes que comenzara la ley y la otra parte que era importante era el gobierno preparándose para soportar los efectos de la ley".

Para hacer que los conflictos y tensiones no mermaran las iniciativas de instalación y el cumplimiento de las obligaciones que plantea la ley 20.285 hacia el Consejo, se diseñaron estrategias y alianzas, con el objeto de ir logrando acuerdos que ayudasen a que entrara en ejercicio la ley y también el Consejo como organismo garante. En esta materia, comenta un consejero: "para hacer de esto una política transversal, para que pareciera una política de Estado y no solamente de gobierno, se considera políticamente pertinente, más que un proyecto nuevo, hacer una indicación sustitutiva sobre este proyecto que tenía esta aura de transversalidad que había sido impulsada por los senadores Gazmuri, socialista, y Larraín, de la UDI", dicha indicación sustitutiva fue tomada en consideración por el gobierno de la Presidenta Bachelet, lo que dio al Consejo y a la Ley un trámite expedito evitando discusiones más complejas y agilizar la el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

El Consejo utilizó como estrategia comunicacional con otros servicios para aumentar la cobertura de la aplicación de la ley, el invitar a instituciones de prestigio a participar, lo que se materializó en los convenios, tal como se ve reflejado en lo declarado por un alto funcionario durante las entrevistas: "entendemos que sumarse al tema de la transparencia a la instalación de la política pública es muy rentable, todas las instituciones que están ahí ganan en credibilidad ganan en prestigio y finalmente se gana en confianza institucional y eso es bueno para ellas como autoridades y buena para sus instituciones, pero además es buena porque fortalece la institucionalidad país y por tanto, fortalece la democracia representativa". Entendiendo esto, surgió la acción comentada por otro entrevistado: "a través de un convenio, entonces desarrollamos una política precisamente

para convencerlos de la bondad de poner a disposición de la ciudadanía una única plataforma virtual de transparencia, es decir, evitarle al ciudadano peregrinar de un ministerio a otro, de municipio a otro, pidiendo a lo mejor similar información o información distinta”. Dicho lo anterior, el hecho de aumentar la cobertura a instituciones de prestigio y establecer el convenio, permitió que el Consejo consiguiera que otros organismos que si estaban obligados a cumplir la ley 20.285, se convencieran que realmente sumarse al portal les traería más beneficios que complicaciones.

Otra medida que fue pensada de modo estratégico, para poder disminuir las excusas que tenían los organismos afectos a la ley, fue el colaborar por medio de capacitaciones dentro del estado, así relata un alto funcionario “hemos desarrollado incentivos, hemos desarrollado una política de difusión y capacitación enorme, particularmente en el gobierno central y con los funcionarios municipales, entendiendo que esta fue una política pública”, lo que ayudó en gran medida a que el portal se expandiera.

Con organismos más reticentes, el Consejo primero tomó una postura interna distinta, se comprendió, en palabras de un entrevistado “que la transparencia activa, o sea, teníamos con claridad que había un conflicto, pero la manera de descomprimirlo fue hagamos un acuerdo. Entonces hicimos un acuerdo de cooperación. Fuimos buscando... yo diría eso también tiene que ver con el tema de instalación, con entender que había que negociar, teníamos que negociar”, se hicieron reuniones con Contraloría, Poder Judicial, municipalidades y Congreso, un trabajo de persuasión importante y necesario como un alto funcionario afirma: “requerimos más colaboración y alianzas. Por ejemplo, en el portal de la transparencia queremos invitar a los otros poderes del Estado: el Poder Judicial, el Congreso. Hay un trabajo con la Contraloría, un trabajo de persuasión”. De modo que estas orientaciones que el Consejo inició, como forma de ir ganando adeptos tuvieron éxito, como describe un consejero “en diciembre del año 2013 estos cuatro órganos autónomos más el Gobierno, el poder ejecutivo firmaron junto con el Consejo una acuerdo por el cual todos ellos, soberana y voluntariamente adherían y se incorporaban al portal de transparencia”, esto es claramente parte de la estrategia mencionado en los párrafos anteriores.

Estas estrategias y alianzas, como son la capacitación, el discurso hacia el exterior e interior del Consejo con respecto a los beneficios de la Ley 20.285 y el modo de introducir el proyecto en el Congreso, están fuertemente impregnados con componentes de racionalidad, lo que refuerza que esta fuerza esté en el segundo lugar de participación en este grupo.

Otra fuerza impulsora que percibe este grupo en el proceso de instalación de la PAIP es la **búsqueda de racionalidad**, posiblemente porque esta política posee muchas características propias del enfoque *top-down* de implementación, donde quienes se encuentran en el proceso de instalación, buscan jugar un juego, en donde la idea es que los objetivos que en un inicio se trazaron se cumplan lo más fielmente posible. Pero, como se plantea en el marco conceptual, la realidad puede verse modificada producto de las

limitaciones internas de la organización, como el presupuesto, una tensión presente en un inicio, o externas, conforme se avanza en el ir abarcando espacio institucional, en donde antes no existía un organismo como el CPLT.

El Consejo primeramente se estableció metas y objetivos, con el fin de operacionalizar las obligaciones y atributos que les planteaba la ley 20.285. Como un alto funcionario señala: “Porque esta ley es exigente. Si la vas a cumplir bien es exigente. Primero actualizar la información en el sitio web que la ley exige, sobre todo, y en segundo lugar, contar con una buena gestión documental disponible. En tercer lugar tienes que explicarle a tu gente de que se trata, capacitarla”.

Como afirma un entrevistado, lo primero que se trazaron para lograr como Consejo fue proponer normas para aumentar la transparencia: “nosotros tenemos una responsabilidad y una atribución que es proponer a la administración normas para aumentar la transparencia, para mejorar la forma en que los órganos públicos administran el tema de la transparencia”. Se necesitó como un entrevistado señaló, “Contratar al equipo. El equipo por ley tenía que ser designado mediante mecanismo de dirección pública. Mecanismos que se demoran dos o tres meses después de terminado el concurso. Nosotros estábamos en la paradoja que corría el tiempo, teníamos la ley encima y no teníamos el equipo directivo, porque el equipo directivo por ley tenía que reclutarse por alta dirección pública”.

Esto último significó una demora, pues además de la conformación del equipo, también como señala un entrevistado, había que “sacar cuentas corrientes, nos demoramos en cuestiones tan básicas como esa, porque yo creo que el plazo de vacancia, que mediaba entre la aprobación de la ley y la entrada en vigencia de la ley y el Consejo costó ocho meses. Eso costó especialmente porque los equipos tenían que ser nombrados a través de un sistema de alta dirección pública que toma su tiempo”.

Por lo tanto, un primer desafío de este grupo fue entender lo que implicaba cumplir la ley y dotarse de recursos para luego armar las tareas que eran competencia del Consejo y que estaban señaladas en la ley, como un entrevistado afirma “el principal trabajo del Consejo es, ante cada amparo, evaluar si la información que se pide es información pública en primer lugar, o sea, de acuerdo a la ley es pública, y segundo si hay razones de reserva aun siendo pública”, y prosigue señalando “era que el Consejo generara y planificara la doctrina de que estábamos frente a un derecho fundamental, eso era un tema que no estaba claro, la ley no lo dice”.

Prosiguiendo con la tercera fuerza presente en este proceso de implementación por parte de este grupo, la **discreción burocrática**, la que da cuenta del comportamiento real de los funcionarios, un alto funcionario señala: “El funcionario es el que más conoce la ley por definición de su rol público, pero el que más la sufre, entonces, la conoce pero no necesariamente la valora porque a veces siente que es la fuente del problema, es la

fuente de su pega”, por eso mismo el Consejo se vio en la necesidad de antes de fiscalizar la aplicación de la ley, enseñarles a los servicios públicos a conocerla y aplicarla. Esto se vio complicado, dado que como comenta un entrevistado: “no hay una cultura de mantener la información sistematizada, de ningún tipo, o sea por ejemplo, cosas tan elementales como tener un archivo claro donde estén todas las decisiones que se toman, todas las actos administrativos, digamos, que tienen efectos sobre terceros”, no existía registro, por lo tanto la respuesta a la ciudadanía era negar la existencia de información.

Esto también se palpa, porque como señala un entrevistado: “no había una cultura de que la información le pertenece al acervo ciudadano”, porque el funcionario común y corriente tenía asumido que la información era del gobierno de turno y no de la organización, como lo afirma otro entrevistado: “Pero culturalmente está asumido que se van los gobiernos y se llevan al menos, los papeles porque son de ellos”.

En cuanto al **ajuste organizacional**, entendiendo por este como los esfuerzos por construir y dotar de estructura y procesos al interior del Consejo, este se fue percatando en el transcurso de la aplicación, de las diferencias entre organismos públicos y como esta ley les impactaba en términos de dotación de recursos para hacer cumplir efectivamente con todo lo que exigía la ley 20.285. Un alto funcionario al respecto relata “Esta ley significa un costo para los organismos de la administración del Estado. Para muchos funcionarios y autoridades es un costo que duele mucho más, porque te distrae personas y recursos de otras actividades”, así también en términos generales un entrevistado comenta “los organismos públicos en lo que se refiere a transparencia activa, no tenían ninguna práctica ni costumbre de tener información, no solamente publicada, sino que tampoco al interior del organismo”.

En base a lo anterior, a partir de lo que dice un entrevistado, el Consejo dispuso diversas herramientas para apoyar a los organismos: “entregamos todo tipo de herramientas: tenemos herramientas plataformas web, tenemos una herramienta que se llama ‘Educa transparencia’ por ejemplo, en fin, entonces mucho dialogo con las instituciones públicas mucho apoyo en prestarles apoyo en términos de capacitación y herramientas de plataformas web”, esto mismo generó que el Consejo fuera adaptando su estructura mediante la creación de unidades en respuesta a la contingencia y a los problemas que suceden a diario en la implementación, según lo que comenta un entrevistado: “nosotros tenemos un grupo que es de normativa, y que permanentemente trabaja en los aspectos que tienen que ver con cambios de normas o reformas o incluso formas de aplicación de las normas y eso en interacción con el ejecutivo y con legislativo permanentemente. Tenemos un área para eso, entonces en ese sentido nosotros promovemos el tema de registros, por ejemplo, de archivos”.

Una forma por la cual el Consejo se percata que necesita de ajustes en la manera como tiene que organizarse para dar respuesta a las solicitudes es por medio de las solicitudes que hacen los ciudadanos, frente a aquello un entrevistado comenta: “cuando detectamos que por ejemplo, un cierto ministerio, un área del aparato público, consistentemente está

siendo requerido de información que no tiene o que no maneja o que han sido sujeto de amparo consistentemente, nosotros hemos detectado entonces, cuál es el ámbito de interés de la ciudadanía y hemos recomendado a los organismos ciertas medidas, digamos, en la forma que ellos mantienen la información o que entregan”.

**El liderazgo y competencia**, es calificada con menor influencia que las otras fuerzas en lo que respecta al impacto en el proceso de instalación de la PAIP desde la mirada de este grupo de entrevistados, posiblemente por el diseño institucional que rige al Consejo, que responde a un gobierno corporativo, que en palabras de un alto funcionario, quien señala que esta estructura les permite “esa flexibilidad en la creación de una entidad que es nueva y dotada de un gobierno corporativo da ciertas peculiaridades favorecedoras del consenso, nos permitió, valga la redundancia consensuar ciertos ejes estratégicos, que entre otras cosas, recogían mucho de la experiencia comparada”, por lo tanto, prosigue señalando “los consejeros actuamos de consenso, es decir, como unanimidad discutimos las diferencias, los matices hasta que llegamos a decir ‘este el camino, por aquí nos tenemos que ir”. Tales comentarios dan la impresión de que no existe una sola figura o actor protagónico que comande el curso de instalación, o que sea quien tome únicamente las decisiones dentro del Consejo según este grupo de entrevistados, por lo tanto, el ajuste organizacional de la política generó que el liderazgo o competencia fuesen menos dominantes en el transcurso de implementación de la PAIP y que por tanto el liderazgo no fuere preponderante para concretar el modo en que se iba a llevar la política adelante.

Estas peculiaridades, parte del diseño de un gobierno corporativo, que como añade un consejero “La ley nuestra es bastante (...) porque dice expresamente que el presidente dura 18 meses, en régimen cada consejero dura 6 años. 18 meses es un año y medio y son cuatro consejeros, y por tanto está perfectamente claro que a todos les va a tocar y puedes también saber o anticipar cuándo le va a tocar la presidencia, lo que permite planificaciones personales, y evita una alianza entre uno y otro”, por lo tanto, hacen que los liderazgos se presenten como matices dentro de una planificación que es coordinada y más de largo plazo, superior al periodo en que se asume la presidencia del CPLT, como afirma un consejero “la continuidad del liderazgo la marca el director general y los directores de áreas en particular, y nosotros creo que ahí hemos tenido la suerte de tener un equipo súper bueno profesionalmente, pero además, súper comprometido con mucho dialogo con cada presidente, porque no es fácil también llevarse con gente que es tan distinta y mucho más”.

Esto último explica, que esta fuerza de liderazgo y competencia sea percibida como de baja influencia dentro del proceso, la percepción general que emana de las entrevistas consta, como señala un consejero “la actitud del presidente, de estar permanentemente conectado, permanentemente teniendo conversaciones, empujando estos temas, digamos... es fundamental y se ha hecho, o sea, es una labor permanente, estamos siempre hablando con la Contraloría, hablando... tratando de que nos comprendan, digamos, los tribunales de justicia, estamos... eso es un trabajo constante” está fuertemente conectado con las relaciones de poder en términos de ir generando lazos y

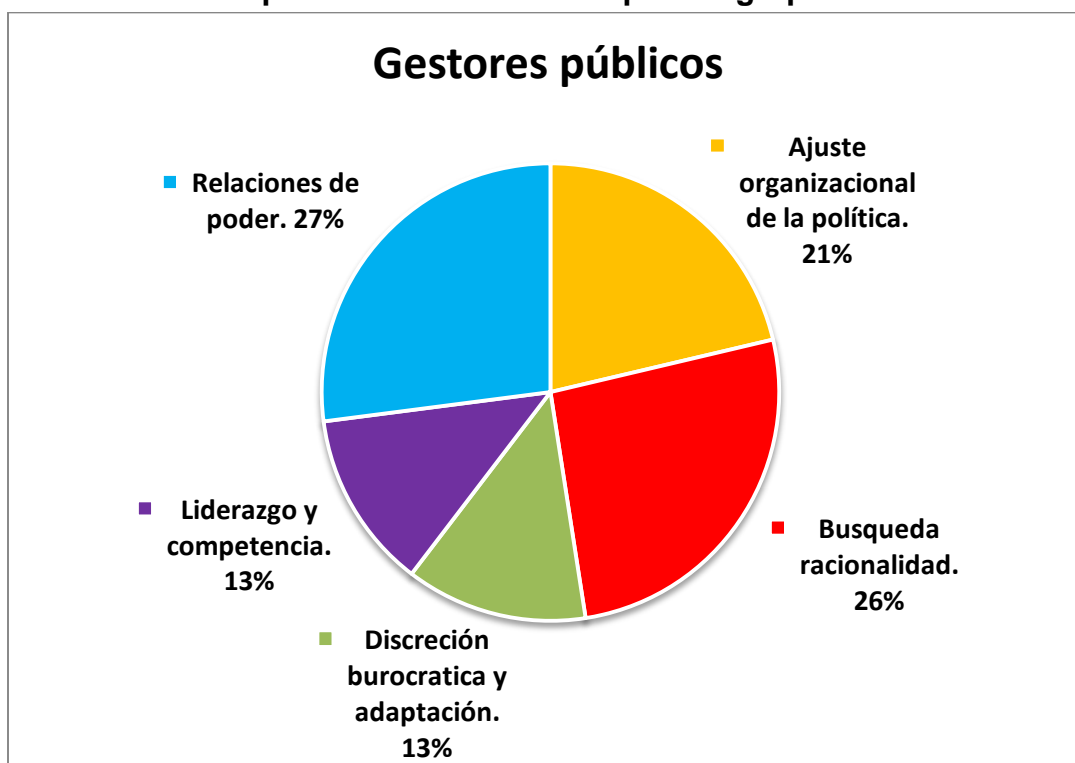


alianzas en el espacio inter-organizacional con el objeto de ir respaldando las acciones del Consejo.

### 5.2.2. Gestores Públicos

Los **gestores públicos**, por su parte, coinciden con los altos funcionarios en señalar cuáles son los tres factores o fuerzas dominantes en este proceso de implementación, pero las razones son distintas en algunos casos, posiblemente porque ellos ejecutan la política diariamente y están más cercanos al cliente final, al que accede a reclamar el derecho de acceso, por eso, además de las tensiones en cuanto al verdadero impacto en la aplicación de esta ley 20.285, por como este grupo percibe los conflictos con el presupuesto asignado, el espacio institucional y la cultura institucional.

**Ilustración 5: Composición de las fuerzas para el grupo Gestores Públicos**



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

Un elemento clave que este grupo destaca dentro de las **relaciones de poder** es el conflicto emanado producto del presupuesto asignado. Un directivo del consejo comenta “hubieron disputas muy fuertes, de la autoridades políticas del Consejo con los gobiernos de requerimientos de mayores recursos para hacer mejor el trabajo, entonces yo te diría de este triángulo virtuoso, el que estuvo más débil, más dificultoso, fue el de recursos económicos”. A propósito de este mismo conflicto otro testimonio añade: “parte de las dificultades, y sigue siendo yo diría ahora menos, fue el tema presupuestario que también

es parte de esta dinámica general de tratar de ponerle coto a la profundidad del ejercicio de derecho, a través de ponerle fronteras a la acción institucional del Consejo, se fue resolviendo de a poco”.

Otro conflicto que este grupo destaca, tiene relación con la administración del Portal de transparencia. Este portal estaba en un comienzo en manos del MINSEGPRES administrado por la Comisión de Probidad y Transparencia, como comenta un entrevistado “el gobierno en el ámbito más político del MINSEGPRES, el nivel de contraposición de opiniones tensionó tanto esto, que finalmente el ministro Larroulet, en el gobierno de Piñera, decide que se fusione esta comisión”. Actualmente el portal está en manos del Consejo, pero esta administración, este grupo, la ve condicionada a una voluntad política, lo que se refleja a partir de lo que menciona un entrevistado “Hoy día el portal de transparencia se soporta de la buena voluntad de los municipios y la disposición política del gobierno, pero nada obliga a un alcalde a estar conectado al portal”, además la gestión de redes que hace el Consejo con otros organismos y actores del mundo político permite que el portal se mantenga operativo.

Producto de estas tensiones, este grupo da a conocer la existencia de estrategias y alianzas, con el objeto de ir calmando los ánimos y darle trazabilidad concreta a las acciones del Consejo. En palabras de un entrevistado, las acciones de ir “destrabando y con perseverancia en la relación con el gobierno, abriéndonos a las posibilidades de buscar puntos de encuentro”. Así también, con la intención de ir ganando espacio en la aplicación de la ley, un entrevistado comenta cuán importante es entender que el “derecho de acceso a la información en la práctica no lo hace el Consejo ni los ciudadanos, lo hacen los funcionarios, por lo tanto tenemos que instalar una alianza con los funcionarios, eso significó abrir una línea de capacitación súper potente”.

Comprendido lo anterior, este grupo, entiende que las estrategias deben ir al servicio de los organismos públicos, con el fin de ayudarles a cumplir las obligaciones que establece la ley 20.285. Un directivo del consejo hace referencia a “un abanico de servicios a los organismos públicos que es impresionante. Yo creo que no hay otro servicio público que se relacione con todos los servicios, se me ocurre, tenemos herramientas de autoevaluación, capacitación permanente, cursos en Educa transparencia, permanentes invitaciones a seminarios”. En ese sentido los directivos del Consejo reconocen una estrategia clásica del “garrote y la zanahoria” en muchas de las estrategias que este organismo despliega a sus clientes.

Como añade un entrevistado, en la “línea de la zanahoria yo diría, digamos, del acompañamiento, nosotros siempre acompañamos a los funcionarios públicos, y eso tenía que ver con clínicas jurídicas con talleres de prácticas de entrega de información, apoyo en término de archivos, líneas de acción permanente hacia el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos y de la institución, esa es la clave” prosigue que por el lado del “garrote, fiscalización, nosotros por lo tanto también jurisprudencia muy certera, muy ciudadana, o sea, aplicar el derecho desde la mirada del usuario,

después armar la estrategia de fiscalización, una fiscalización de nuevo que era bastante extraña para los funcionarios, porque no era mirando la pata de la letra de la ley digamos, sino, mirando el ejercicio efectivo del derecho desde la mirada ciudadana”

En esta línea, y muy de la mano de esta fuerza, se encuentra la **búsqueda de racionalidad**. Este grupo percibe que la racionalidad tiene una influencia en la instalación de la PAIP, la cual se manifiesta como señala un directivo “Hay un momento clave a mi juicio que también tiene que ver con hacer un primer levantamiento, partir de la planificación estratégica, cuáles son los procesos que debieran operar dentro del Consejo. Se hace un mapa de proceso, levantamiento de procesos del Consejo”.

Otro antecedente que se recoge de las entrevistas a este grupo, es la orientación al ciudadano, que se plantea como un objetivo estratégico y que debe por tanto permear todo proceso que se lleve a cabo por parte del Consejo. Un directivo añade al respecto “nos hicimos la pregunta a propósito de esa reflexión instalada. ¿Pero dónde está el ciudadano acá? ¿Cómo metodológicamente ponemos al ciudadano al medio?”. Un claro ejemplo de esa orientación está dado en los estudios que realiza el Consejo, como señala un entrevistado “el indicador de transparencia está orientado desde esa mirada estratégica, con un componente ciudadano y el componente ciudadano es el que manda, por lo tanto, es lo que hay que hacer, también en el diseño de la estrategia interna”.

El **ajuste organizacional** aparece asociado al diseño de la estructura y la institucionalización. En ese sentido, un entrevistado revela “El Consejo partió modelando, modeló todo. Hizo sus declaraciones estratégicas fundamentales, modeló los procesos del Consejo, dentro de los procesos del Consejo identificó cuál era la estructura orgánica más apropiada, porque esto partió con una estructura orgánica que no es la que tenemos hoy día, porque de alguna manera fuimos definiendo una estructura, el organigrama, derechamente, en función de estos objetivos estratégicos, en función de los procesos”.

Pero justamente este proceso de ajuste de procedimientos con la contingencia interna y externa, no estuvo ajena de conflictos al interior del Consejo, pudiendo que parte de las acciones que se llevaron a cabo estuviesen marcadas con una cierta visión de hacer las cosas con predominio frente a otros actores dentro del organismo, como relata un Directivo “esa tensión entre lo administrativo y lo ciudadano también se vive de algún modo en el Consejo, y tiene que ver justamente con esto de tener que hacer bien las cosas, entonces, se ha tenido que ir avanzando en un cierto equilibrio entre cuánto me desgasto en medir, si estoy haciendo bien las cosas en términos de mis procedimientos internos, y que en esa mirada no nos perdamos en una suerte como de endogamia de mirada solícita de la administración”.

Ese temor que se expresa a partir de las entrevistas, puede ser producto de la reacción de este grupo de jefes de segundo nivel en el Consejo, en donde al tener más contacto con el usuario, diseñan y crean controles para hacer frente a las incertidumbres y las

presiones de la contingencia. Pero como se mencionó en el marco conceptual, este proceso de implementación de la política es la parte micro, por lo tanto es dable pensar que este grupo, por su perfil más técnico, incorpore procesos y rutinas administrativas para el logro de metas y objetivos trazados.

Siguiendo con lo planteado, en esta fuerza se dan a conocer como plantea un funcionario al hacer la bajada estratégica “lo primero, orientación al cliente, identificación de público objetivo, estrategia segmentada , introducción de los requisitos del cliente a mi cadena productiva, el segundo gran requisito enfoque de procesos, si bien nosotros tenemos 5 negocios , los negocios no funcionan por si solos, los negocios más bien tienen una orientación sistemas respecto a su accionar” esto permite una visión más tecnócrata de la política o instrumental por su acercamiento a los productos, que son parte de los procedimientos comunes y habituales en respuesta a las funciones diarias que tiene el Consejo.

En este sentido, este grupo coloca mucho énfasis en las unidades que se crearon para hacer funcionar el Consejo, como la unidad de administración y finanzas para contratar al personal, resolución de casos, fiscalización y como añade un entrevistado “tenemos un negocio de regulación, porque podemos promover instrucciones generales y también diseñar perfeccionamientos normativos, también tenemos el negocio de la promoción y capacitación, también tenemos el negocio de la atención de clientes, tenemos el negocio de la fiscalización y el negocio de la solución de casos, que es el negocio más conocido por todos”.

Según estos testimonios, parece ser que el ajuste organizacional de la política está muy vinculado al aspecto racional por el uso de la herramienta de Balance Scorecard y la Normas ISO, posiblemente con el objeto de lograr y medir eficacia en los esfuerzos por implementar la PAIP.

Tanto el **liderazgo y competencia** como la **discreción burocrática y adaptación**, son fuerzas que son en menor medida reconocibles por parte de este grupo de gestores públicos.

Sin embargo, respecto a la discreción burocrática, se reconoce al interior del consejo que hay por parte de los funcionarios de la administración pública, un conflicto en la valorización, como señala un entrevistado, “una dicotomía en esa valoración, una valoración genérica positiva y una valoración práctica, operativa que es menos positiva y creo que también dificulta el hecho de ser eficiente en el ejercicio del derecho y la aplicación de la política”. Por lo tanto la PAIP, por parte del Consejo, ha sido implementada de modo gradual, entendiendo la disparidad de recursos en los organismos afectos a la ley 20.285.

En relación a lo planteado anteriormente, un directivo afirma que “tienes que pensar en adaptarte a tu contraparte porque hay contrapartes muy distintas. Quizás mucho más homogénea en la administración central. La administración municipal es muy heterogénea dónde vas a encontrar de todo”.

Un elemento clave que reconoce este grupo de entrevistados, es la capacidad que tienen los funcionarios para desarmar una política, por eso es tan importante la capacitación y las relaciones de poder en términos de establecer negociaciones, en ese sentido un directivo añade “la modernización del Estado se hace con los funcionarios, si no, no se hace, no existe. Los funcionarios te boicotean una implementación extremadamente fácil”.

En relación al **liderazgo y competencias**, tiene una dimensión que es interna dentro del Consejo, donde como comenta un entrevistado “el liderazgo de los presidentes en particular no fue crítico y no ha sido tan crítico como uno se lo imaginaría, el liderazgo se ha dado más bien en el equipo técnico político y el que ha conducido la política pública de verdad desde dentro, los cinco directores y el director general fueron los que definieron para donde iba este cuento, en consulta y todo” y por otro lado está el impulso y compromiso de los otros organismos con la ley, en ese sentido un directivo señala lo siguiente “el liderazgo del alcalde condiciona mucho el equipo de gestión que hay, el nivel de formación que tienen, cosas de ese tipo”.

Desde la esfera de gestores públicos, la estructura que tiene el Consejo, en base a un gobierno corporativo, hace que el liderazgo de los Consejeros sea visto de modo más tenue, no de grandes reformas, más bien de matices y énfasis dentro de un mismo continuo de objetivos ya planificados. Al respecto un gestor público añade: “los presidentes están capturados, los presidentes del Consejo están capturados por el cuerpo técnico” porque los consejeros pasan, tienen un tiempo de ejercicio, no así, el equipo técnico, por lo tanto, prima el nivel de discreción burocrática presente en el equipo directivo, el cual de algún modo concentra el comportamiento y comunicación que tendrá la PAIP con el usuario final.

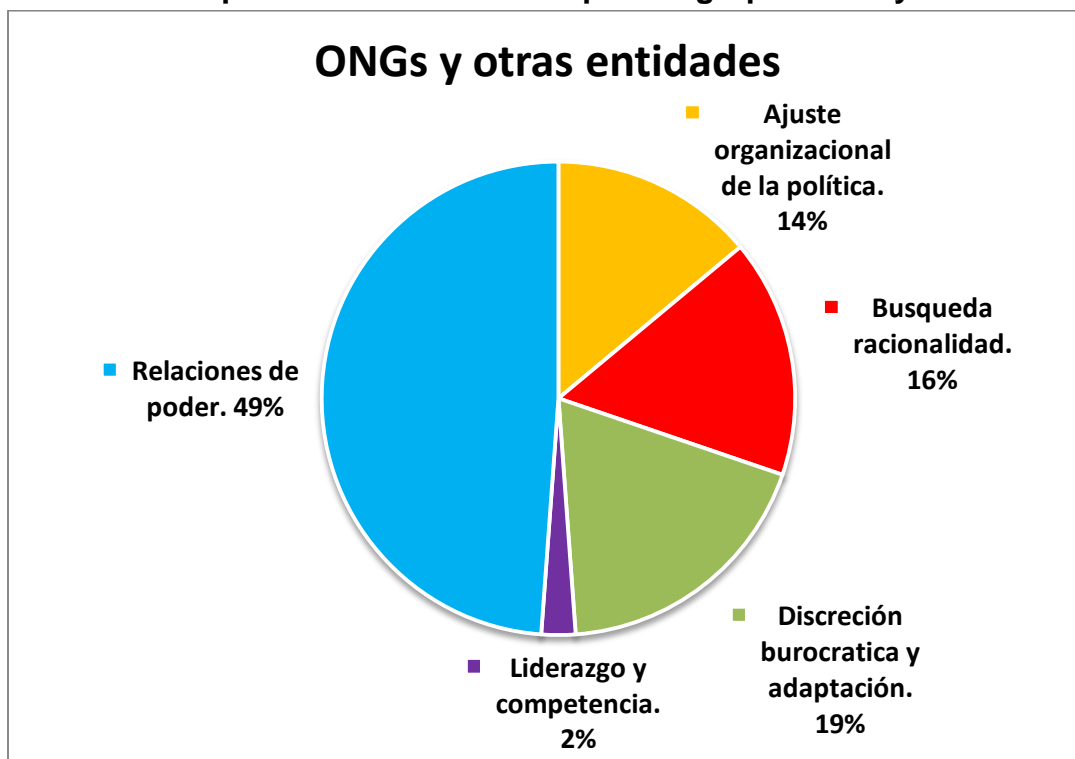
A modo de resumen en base a los factores y su relevancia por parte de este grupo, se destaca el énfasis en el uso de herramientas de gestión usadas para tecnificar la política, por eso es tan importante la racionalidad en este grupo, porque como señala un directivo “en la medida en que nosotros seamos efectivos en entregarles información clara, fidedigna y oportuna, los ciudadanos se transformaran en tomadores de decisión, tanto evaluadores de política pública, como evaluadores de autoridades, de este modo se acerca la gestión a las personas”, este grupo siente que cumple con el mandato que establece la ley 20.285 para el CPLT.

### 5.2.3. ONGs y otras entidades

El grupo llamado “otros” compuesto principalmente por representantes de ONG y otros organismos públicos, perciben la implementación de la PAIP, marcada fuertemente por las **relaciones de poder**, muy por sobre las otras fuerzas dominantes. Como dan a conocer los relatos de los entrevistados, las tensiones que este grupo constata están relacionadas con episodios que también fueron dados a conocer en los periódicos en Chile, que son el conflicto del presupuesto asignado al Consejo en sus inicios, el tema con SEGPRES y la tensión con la Contraloría General de la República (CGR), principalmente en la etapa de discusión, según Olavarría (2012: 37) “el Contralor General de la República reaccionó a la indicación del gobierno de incluir a la Contraloría entre los órganos de aplicación de la ley” por ser las normas de transparencia parte de las atribuciones de la misma CGR, presentando entonces duplicidades con el Consejo en cuanto a la capacidad de fiscalización.

Este último hecho con el tiempo se ha ido convirtiendo en una alianza, pues como comenta al respecto un entrevistado “el Contralor lo dijo en una reunión y fue fantástico, la Contraloría tiene presión sobre la transparencia, tiene, y ese es un tema, tenemos ahí un tema de competencias compartidas básicamente, y en ese ámbito no tenemos críticas necesariamente similares.”. Así también con respecto a los demás hechos un entrevistado comenta “primero el tema presupuestario, segundo está la relación institucional en que hay una idea de contrapeso de poder y que la SEGPRES obviamente trata de no entregar o entregar lo menos posible, lo que hizo el tribunal constitucional con su reflexión constitucional”, así también el entrevistado continua señalando “SEGPRES no quiere entregar su poder simbólico, ni tampoco poder real, entonces hay una relación en que, si uno la mira de cerca, puede considerarse como un obstáculo algunas de las formas en que ha tenido, sobre todo por la vía de los recursos financieros”.

**Ilustración 6: Composición de las fuerzas para el grupo ONGs y otras entidades**



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

Posiblemente esta percepción de parte de este grupo de entrevistados, se debe a que parte de la puesta en marcha del Consejo tuvo retrasos, se tuvo que modificar algunas tareas en favor de priorizar otros aspectos, en vista del presupuesto que fue motivo de disputas, por lo tanto, este grupo, que en parte son clientes o socios estratégicos, en un principio percibieron lentitud en la puesta en marcha de la implementación de la PAIP.

Otro entrevistado añade “el Consejo partió con mucho ímpetu y con muy pocos recursos, entonces no se le dotó tampoco y además de esa tensión constante, o sea, ¿le damos recursos o no le damos recursos? y como interlocutor a SEGPRES”.

De igual modo este grupo, reconoce que a pesar de las tensiones dadas a conocer, el Consejo ha tenido un acercamiento con los demás órganos con el objeto de hacerlos parte de esta implementación del modo más fácil y menos costoso para los organismos, comenta al respecto un directivo de un servicio público “se creó el Consejo para la transparencia, hemos tenido de hecho... hemos celebrado un convenio, y constantemente nos estamos ayudando, tanto en capacitaciones o en cosas de la índole relacionadas con la transparencia, pero el fuerte que tenemos en este momento con el tema de los sumarios”.

Desde la mirada de la ONG, las relaciones de poder se presentan en especial cuando se hace mención al espacio institucional a ocupar por parte del Consejo. Un entrevistado

señala “dentro de las cosas que hizo el consejo fue pelear por ese portal de transparencia, para ellos poder, también ver el seguimiento en línea de cómo se han comportado las distintas autoridades” en relación a la solicitud de información. El hecho de contar con este portal, avala al Consejo como autoridad en el tema y además le da visibilidad frente al resto de los organismos públicos.

Pero aun cuando este grupo reconoce el esfuerzo por parte del Consejo en ir posicionándose también entienden como afirma un entrevistado “...ha ocurrido una tensión importante entre el Consejo y la Secretaria General de la Presidencia, porque obviamente el Consejo al final del día, le pone un peso al Estado”.

Otro aspecto que este grupo de entrevistados describe como un problema es la manera en la cual se nombra a los consejeros, mecanismo que afecta a la autonomía del CPLT. Respecto a esto un entrevistado comenta: “un elemento que denota falta de transparencia, por ponerlo así, es el nombramiento, ya tenemos el caso del proceso bastante tortuoso del primer consejo; fue una negociación política bastante, digamos cerrada”. Bajo ese contexto, la ley 20.285 señala: “La dirección y administración superior del Consejo corresponderá a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. El Presidente hará la proposición en un solo acto y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad.”<sup>6</sup>, por lo tanto, este proceso denota una falta de transparencia en cuanto a quienes conformarán este organismo, si los candidatos poseen o no las aptitudes para asumir un cargo de esta índole, así también, como lo deja ver un entrevistado en la siguiente afirmación “el consejero debe ser una persona capacitada, idónea técnicamente, autónoma, que haya tenido un trato parcial y que entienda también la privacidad y la protección de datos”.

Dentro de las fuerzas que destacan, pero en mucha menor cuantía que las relaciones de poder, está el **Ajuste organizacional de la política**, posiblemente porque la ley 20.285, cambió la relación del usuario con el servicio público, por lo tanto, muchos organismos del Estado tuvieron que verse en la obligación de diseñar procesos en favor de responder según los plazos que la ley establece. Incluso como comenta un entrevistado “el gobierno antes del caso ‘Chile Deportes’ se negaba, el gobierno de Michelle Bachelet se negaba a crear una institucionalidad, no querían hacer el Consejo, la ministra Veloso se oponía, decía ‘esto no lo va a aceptar la derecha’, ‘eso era porque va a agregar más burocracia’, porque esto y lo otro...”, se tenía la sensación que la cultura no era proclive a aceptar estos cambios.

En cuanto a los demás factores, y la influencia de estos en la implementación de la política, es muy leve, se destaca por parte de los entrevistados el carácter autónomo que tienen el Consejo, en palabras de un entrevistado: “cuestión de autonomía constitucional o autonomía legal, porque el órgano... o sea en estos momentos el consejo es un órgano autónomo, y por lo tanto, salvo por el aspecto presupuestario que lo puedan restringir, en

---

<sup>6</sup> CHILE. Ley 20.285, art. 36.



general no tiene el presidente de la república u otro organismo injerencia en su administración interna”.

Otro aspecto que destaca un entrevistado “sin el Consejo, la ley se iba a transformar en algo bastante ilusorio, porque iba a significar que cada ciudadano iba a pelear solito en los tribunales, y por lo tanto tener que contratar abogados y tener que hacer una serie de gestiones que iban más allá de lo que era fomentar la tutela efectiva del derecho, y que cierto que a los que iban a tribunales, la gente con capacidad de pago de abogados”, por lo tanto , el Consejo acerca el ejercicio al ciudadano común, o por lo menos esa es la percepción de parte de la generalidad de los entrevistados de este grupo.

Con respecto al nivel de **adaptación burocrática**, este grupo destaca que son pocos los organismos que antes de la aplicación de la ley, tenían incorporados procesos y cultura a disposición de los ciudadanos, a diferencia de ello se destaca la CGR como comenta un entrevistado “la Contraloría entregaba copia de dictámenes, el interesado venía a ver parte de sus procesos, también se entregaba copia, más que por la ley 20.285 sino que por la ley 19.880, pero siempre hubo una política de transparencia”. Eso da a entender la disputa de este organismo con el Consejo en aspectos de áreas de competencia.

Un aspecto del factor del **liderazgo y competencia**, tiene relación con la capacidad de empoderamiento por parte del Jefe o Director al momento de implementar la PAIP. Se destaca en las entrevistas la figura de “la presidenta Bachelet le pone impulso a la agenda de probidad y convoca a una comisión, y esa comisión al final se convence que era necesario hacer un Consejo para la Transparencia”, aquello sumó un respaldo importante para que el Consejo, ya en su proceso de implementación, viera en la figura de la Presidenta un respaldo a sus acciones.

Es relevante el interés de Directivos o Subsecretarios en el tema, pues este hace que en la práctica, el servicio genere los procesos y responda a las solicitudes de la ciudadanía en los tiempos que establece la ley. Así añade un entrevistado al señalar su propia experiencia cuando comenta que bajo la administración del jefe “se crea la unidad de acceso a la información para canalizar todas las solicitudes que ingresan a la Contraloría en virtud de esta ley”. El entrevistado confiesa que la creación de esta unidad se realizó por la motivación del mismo jefe: “nosotros, gracias a Dios, tenemos en este momento un jefe bastante tecnológico y es muy pro transparencia, nosotros ya no tenemos mayor inconveniente con incluso formar parte de este portal”.

### **5.3. Análisis del predominio de los factores en el transcurso de implementación de la PAIP.**

La política de acceso a la información pública, durante estos cinco años que lleva de vigencia, no ha estado ajena a enfrentar estos factores dominantes desde diferentes

ángulos, algunas veces como propulsores, facilitando de algún modo los acuerdos para seguir posicionándose a nivel institucional y en otras ocasiones siendo un verdadero obstáculo para lograr los objetivos trazados.

A partir de los testimonios de los tres grupos analizados, la fuerza dominante que perciben como principal en el proceso de instalación de la PAIP son las **relaciones de poder**. Casos como la **tensión con el presupuesto asignado para el CPLT**, sucesos que además fueron publicados en la prensa del país, generaron por parte del Consejo un modo diferente de mirar el proceso de implementación. Ahora no bastaba con sólo hacer una planificación estratégica que respondiera al mandato que establecía la ley 20.285 y cumplir las atribuciones y funciones que le otorgaba al Consejo, sino que además había que realizar un trabajo previo y a la par con los organismos de la administración del Estado y también con el mundo político, para ir ganando legitimidad en las acciones y espacio institucional.

Esa desconfianza presente en un inicio por la elite política, se constató incluso antes de la aprobación de la ley 20.285. Señala un alto funcionario “no eran todos los del gobierno partidarios de la ley, ni menos eran todos partidarios que esta ley se empujara de modo que entrara en vigencia durante el período de Bachelet”. En vista que se encontraban a mitad de campaña, esas impresiones generaban resistencia a la hora de asentar el dominio del Consejo sobre sus bases institucionales, tal como comenta otro alto funcionario: “cierta resistencia que no tuvo que ver con que no se aplicara la ley, sino de aplicarla de un modo prudente”. Aquello da la impresión de querer restarle peso a las decisiones que vienen del Consejo, quitándole importancia a la urgencia por posicionar al Consejo y la ley 20.285 dentro del espacio institucional de la administración del Estado, haciendo mención a la discreción burocrática que pudiesen tener los directivos o jefes de servicio a la hora de hacer cumplir la LAIP.

Esto llevó al Consejo a generar cambios producto de la tensión presupuestaria presentada el inicio de la puesta en marcha, traduciéndose como señala un directivo “durante la primera etapa fue el tema presupuesto, que modeló los tiempos de desarrollo”, lo que posiblemente fue impactando en el conocimiento masivo del derecho por parte de la sociedad. Un directivo añade “esas restricciones presupuestarias hicieron que la ley y el Consejo fueran menos conocidos por parte de las personas”. Sumado a lo anterior, los municipios por sobre otros organismos del Estado, muestran mucha disparidad entre este universo. Así cuenta un directivo público: “un área difícil son las municipalidades, y ahí yo diría que hay un gran tema también que tiene que ver con los recursos, o sea, efectivamente hay organismos que tienen serios problemas de recursos financieros, digamos, y de recursos humanos, por ende, porque no tienen capacidades para contrataciones, municipalidades que son muy pequeñas y que lamentablemente, evidentemente que la ley les exige lo mismo que a las más grandes municipalidades”.

Constatando esos casos, el Consejo fue haciendo de la **racionalidad** presente en este proceso de implementación, colocando como centro de su planificación el enfoque al

cliente. A propósito un directivo comenta “un aporte importante de tener un mapa objetivo, un mapa general de procesos, de cómo debiera estructurarse esta institución, y eso se hace, a través de un proceso de planificación estratégica, donde se definen objetivos, donde se hacen las declaraciones estratégicas fundamentales, misión, visión y objetivos estratégicos”. Todo ello responde a una política que tiene muchos aspectos de un enfoque *top-down*, por lo menos desde un aspecto más macro, modelando la secuencia de controles y pasos, con el objeto de ir midiendo la acción de los gestores.

Entonces la planificación estratégica aparece como una herramienta importante para construir lo que fueron los procesos internos, líneas de negocio, cadena de valor y estructura institucional. Lo anterior está fuertemente marcado por una orientación que cruza de modo transversal todos los productos que genera el Consejo y tienen que ver con la idea que plantea un entrevistado “haber optado por instalar la política pública desde la mirada del ciudadano, eso significaba armar estrategias muy particulares, generar competencias particulares y por lo tanto hacer relaciones institucionales muy particulares, ese yo diría, fue el principal elemento que dio origen a la instalación definitiva”, por consiguiente, eso ha hecho que el Consejo se componga por una gran gama de profesionales, muchos de ellos con magister e incluso doctorados, lo que imprime un perfil a la institución, como añade un directivo público “un punto fundamental fue claridad estratégica, o sea no fue fácil llegar a un acuerdo entre el equipo directivo pero finalmente el foco era uno, y era claro y ese foco era que le daban un cierto perfil a la institución”.

Otro episodio que se destaca en el trascurso de instalación de esta política pública, tiene relación con la administración del “**Portal de transparencia**”<sup>7</sup>. La Comisión de Probidad y la Transparencia<sup>8</sup> trabajó previamente a la instalación del Consejo, abocándose a trabajos preparatorios que requerían la entrada en vigencia de la ley 20.285. Desde el momento en que este entra en operación, comienza una disputa institucional entre esta Comisión y el Consejo. Así lo da a conocer un gestor público cuando hace referencia al tema de las atribuciones que le otorgaba la ley al Consejo y que en ese entonces se cruzaban con esta Comisión: “en marzo comienza a funcionar el Consejo con equipo, comienza una disputa de competencias, yo creo que hay una primera dificultad que significó para el Consejo, en sus primeros tiempos, ir copando espacios de facultades que estaban en la ley y que estaban en la práctica instaladas en esta otra comisión”. Eso fue generando una serie de desencuentros con esta Comisión, porque como plantea otro entrevistado: “teníamos a esta otra contraparte que era una comisión del gobierno que ya estaba instalada y que la verdad para ellos nosotros éramos una molestia, encontraban que lo estaban haciendo muy bien, que no necesitaban al Consejo para la Transparencia” pero esto no terminó así, las conversaciones siguieron porque el Consejo

---

<sup>7</sup> Este portal es un software para la gestión de solicitudes de información para los organismos o servicios en los cuales la ley es aplicable, además del desarrollo de este Portal, esta comisión, al alero de la MINSEGPRES, confeccionó un manual de procedimiento para la gestión de archivos logrando sistematizar el marco normativo que regula el acceso a la información pública.

<sup>8</sup> El 20 de abril de marzo del 2008, el MINSEGPRES creó la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia cuya labor se concentró en desarrollar los trabajos de alistamiento de la administración del gobierno central para el inicio de la vigencia de la ley.

sabía que con el portal bajo su tutela se podía ver el universo total de solicitudes y saber cómo estaba siendo percibida esta política y su nivel de ajuste y adaptación respecto a los organismos del Estado.

Finalmente esta disputa por el portal termina solucionándose, y el software (portal) es entregado a la administración del Consejo, sin antes de muchas conversaciones y disputas de poder por controlar los límites de la aplicación de esta política.

Los **organismos autónomos** no quedaron fuera de los conflictos en el transcurso del proceso, de hecho con el Tribunal Constitucional, como constata un entrevistado “el tribunal dice “mire toda esta ley se entiende sin perjuicio que esto no se aplica al Tribunal Constitucional, no se aplica a los órganos constitucionales autónomos”. Que si bien estaban en la razón en términos legales, constan de su propia autorregulación, como sucede con el Congreso Nacional y el Poder Judicial. Pero a medida que el Consejo fue madurando, fue generando otros mecanismos para conseguir sus objetivos, comprendiendo que discutir con la Contraloría General de la República, el Banco Central o incluso el Congreso no eran una nueva estrategia, que gozaban de trayectoria y consolidación en la administración del Estado con gran poder institucional y autonomía funcional, por lo tanto, esto llevó al Consejo a generar estrategias con estas instituciones.

Un hecho clave que influyó para que otras entidades autónomas se subieran al portal, fue la incorporación del Poder Judicial produciéndose un ajuste organizacional de la política gracias a la incorporación de este organismo, emitiendo de este modo una señal positiva a otros organismos públicos que se encontraban en el entorno de implementación de la PAIP. Como mencionó un entrevistado “si tu vez que alguien se está subiendo y como ese alguien es respetado, tú también quieres subirte, entonces decíamos los organismos autónomos no tienen ninguna obligación, entonces si yo hago que un organismo autónomo se suba, no sólo le sirve al organismo público autónomo, señor yo no le estoy pidiendo que usted sea transparente pero además usted prefiere transparentar, de hecho, el primero que se subió fue el Poder Judicial”, este antecedente sirvió de enganche para ir incorporando más instituciones y de paso promocionar el portal y la ley de Acceso a la Información Pública.

Dentro de las estrategias que fue abordando el Consejo, tenemos aquellas con las municipalidades, en donde se desarrolló una fuerte área de capacitación, parte del **ajuste organizacional** que realizó el Consejo por ir posicionando la ley con estas entidades, haciendo que los alcaldes vean externalidades positivas en la incorporación al portal y agregar a ello el cumplimiento a la ley tal como menciona un alto funcionario público “autoridades alcaldes de elección popular, ven la política de transparencia como un tremendo sello y a nosotros se nos ha facilitado enormemente el trabajo con los municipios precisamente porque ellos ven una oportunidad”. Es así como el Consejo fue trabajando con estas entidades para que como señala un entrevistado “esto de estar instalando modelos de gestión, ya, donde derechamente estamos interviniendo en la forma cómo debiera organizarse el sujeto obligado, en este caso municipal, de cómo

mejorar el cumplimiento de la ley, y metiéndonos puertas adentro, así debieras organizarte tú, así debieras tener un reglamento interno, así debieras tener roles, así debieras definir los canales de atención, y les decimos muchas cosas de cómo gestionar internamente los desafíos de la transparencia”.

Otra manera de reaccionar frente a las relaciones de poder fue establecer alianzas, fue así que con la Contraloría comenzaron los acercamientos, producto de que ambos organismos comparten interés en la materia, de este modo un entrevistado señala: “con la Contraloría de menos a más. Yo creo que el Contralor fue bajando sus niveles de aprensión a medida que nos fue conociendo”, de este modo, vemos que actualmente los sumarios que salgan a partir de las fiscalizaciones realizadas por el Consejo, son derivadas a la Contraloría, logrando delimitar los campos de acción, así también la Contraloría se integró al portal y así también sucede con toda denuncia que llega a la Contraloría por denuncia de transparencia, tal como afirma un entrevistado: “nosotros cuando encontramos un incumplimiento de transparencia activa principalmente o también nos llegan denuncias por incumplimiento de transparencia pasiva, como nosotros no somos el organismo competente, le señalamos al usuario que tienen que dirigirse al Consejo para la Transparencia”. De este modo se respeta y reconoce el espacio institucional del Consejo sobre la ley 20.285.

La cultura funcionaria imperante en el Estado chileno trajo consigo varias complicaciones en la instalación de esta política, afectando el modo en cómo se adaptó la política a los organismos implicados, y que a su vez condicionaron ajustes en la aplicación de la política por parte del Consejo. Así describe un entrevistado “hay una cultura histórica, acelerada en la dictadura, es que los papeles les pertenecen al gobierno de turno. Y por tanto, el gobierno de Pinochet no tuvo ni un problema en dejar todos los archivadores y cajones vacíos” esa cultura incluso llevó a tener disputas con organismos, así continúa contando el entrevistado al señalar que “los que nos han cuestionado bastante en ese aspecto son el Servicio de Impuestos Internos. No les gusta, ellos tienen la lógica del secreto muy fuerte”. Este ha sido un problema a la hora de exigir el cumplimiento de la ley.

Una de las medidas tomadas como parte de este **ajuste organizacional de la política**, es la gradualidad con que el Consejo fiscaliza la aplicación de la ley 20.285. Como se manifiesta en una entrevista el Consejo fue exigiendo la aplicación de la ley con “cierta gradualidad en algunos ámbitos, que aunque no estaban contemplados en la ley, nosotros nos tomamos de esa gradualidad por una cuestión de sensatez y de cierta prudencia”. Se fue abordando de ese modo, porque se habían constado malas prácticas en cuanto a la solicitud de información, como comenta un directivo del Consejo “porque me sale más barato negar la existencia que intentar discutir si se le aplica la noción de reserva (...) es más eficaz para el devengador de la información negar que discutir jurídicamente con su consejo imparcial si se entrega o no se entrega la información solicitada”.

Entonces la estrategia que despliega el Consejo se entiende y ejecuta desde una **visión racional**, colocando especial atención a los objetivos y fines que se desean obtener. Comenzando primero como señala un directivo del Consejo “una vez que definimos el rayado de cancha, los capacito y los formo, los fiscalizo, está cumpliendo o no respecto de lo que yo dije, si es no, aplico sanción”. Fue una construcción de menos a más, de hecho, como añade un entrevistado “no había dirección de fiscalización curiosamente. La dirección la instalamos al tiempo después y era curioso porque en el mandato legal el primer cometido era el fiscal y no había (...) de fiscalización.”. Esta facultad explícita en la ley se llevó a cabo a partir del tercer año de funcionamiento del Consejo.

Otro aspecto no menor dentro del proceso de instalación de la PAIP, pero ahora visto desde dentro del Consejo, es la construcción institucional de este organismo, que se expresa mediante la fuerza de la búsqueda de racionalidad, la cual es característica de un enfoque de arriba-abajo, en donde la dotación de recursos influye fuertemente en el diseño de objetivos y la planificación para el logro de resultados.

El partir desde cero una institucionalidad, resultó siendo bueno en términos de flexibilidad para diseñar y conectar los objetivos con las metas y medios trazados en el proceso de planificación estratégica a nivel institucional. Un directivo comenta al respecto: “una institución nueva, que fue creada desde los orígenes con mucha flexibilidad y que permitió por lo tanto recoger mucho de la experiencia comparada que había en términos de instalación de una política pública” aquello promovió como afirma otro alto directivo público “esa flexibilidad en la creación de una entidad nueva y dotada de un gobierno corporativo de ciertas peculiaridades favorecedor del consenso, nos permitió valga la redundancia, consensuar ciertos ejes estratégicos que entre otras cosas recogían mucho de la experiencia comparada”.

Por ello, se generaron alianzas con organismos internacionales para ir aprendiendo de la experiencia internacional, así lo corrobora un entrevistado “a muy temprano andar el Consejo puso el foco en generar redes internacionales, para apoyar internamente la instalación de la política pública”.

Los entrevistados por medio de sus testimonios dan a conocer que esta política al ser nueva, tuvieron que crear desde cero toda una estructura, a partir de las experiencias de otros países que ya cuentan con leyes de transparencia como México e Inglaterra y que fueron recogidas y tomadas en cuenta, pero dentro de un marco normativo que está dado por la ley 20.285. Cada línea de negocio responde a la interpretación que se hizo de parte de los Consejeros junto con el comité directivo, así lo describe un entrevistado quien señala que se comenzó por resolver “cuestiones institucionales de quien es el jefe de servicio, porque por una parte está el presidente del Consejo para la transparencia quien es el que desarrolla toda la política pública, toda la institucionalidad y la representación institucional, y por otra parte está el jefe de servicio que es el secretario general, en este caso Ferrada, la persona que administra”.

El Consejo es una entidad que se rige por el código del trabajo, por lo tanto, no necesariamente está obligado a usar para sus procesos de reclutamiento los que señala el estatuto administrativo, pero el Consejo decidió como una forma de mostrar integridad en sus procesos, utilizar los mismos mecanismos que rigen a la administración del estado. Así señala un gestor público: “nosotros nos regimos por el código del trabajo, por lo tanto, no entran las reglas de la administración pública general pero si hemos optado por incorporar las buenas prácticas, hemos dicho tratemos de tomar lo mejor de los dos mundos, lo mejor del código del trabajo y lo mejor de la administración pública”.

Luego, le siguió el proceso de definir los productos, aspectos propios del procedimiento de búsqueda de una fase de planificación y ejecución racional, por los cuales se iban a posicionar en la sociedad y por los cuales serían evaluados. El Consejo tiene como estrategia segmentar a sus clientes, comenta un entrevistado en esta materia “nosotros creemos que tenemos dos tipos de clientes, y así lo hemos declarado, el cliente que es la persona que puede acceder a la información pública y el organismo público, si bien nosotros decimos un cliente instrumental creemos que es muy estratégico”. Pero esta forma de trabajar trae desafíos, pues plantea funcionar en dos dinámicas. Un alto funcionario describe esto último “haciendo las dos cosas a la vez que es bastante complejo, instalando la complejidad institucional propia del servicio y a la vez haciéndose cargo de la complejidad de la rectoría de la política pública”.

Esta manera de estratificar a la sociedad tiene como fin responder más concretamente a las necesidades de ese grupo en lo que respecta a la PAIP. Esta idea está complementada, como añade un directivo del Consejo, porque “esta ley podría haber sido implementada desde la racionalidad puramente administrativa. Y fue voluntad de un equipo de dirección de consejeros ponerle una mirada ciudadana de por medio. Que la complementara a la mirada administrativa que necesariamente tiene que tener”. Por lo tanto, el concepto de mirada ciudadana cruza todas las acciones del Consejo.

El desafío, por lo pronto, señala un entrevistado es “cómo esta mirada ciudadana la institucionalizamos”. Según comenta un funcionario del Consejo “primero una fuerte orientación al cliente, al ciudadano, lo que significaba conocer bien a nuestro cliente, determinar cuál era su requisito, introducir esos requisitos en nuestras cadenas productivas, que tenemos 5 negocios y después monitorearnos permanentemente respecto a la satisfacción usuaria” esta forma de bajar la política a procesos más concretos, como expresa un funcionario del Consejo: “hay un relato entre cada una de ellas, la regulación insume a la promoción, la promoción insume a la atención de consultas, la promoción a su vez y la regulación insume a la fiscalización, la fiscalización en cuanto a su brecha ya llega al proceso de solución de conflictos y lo que veamos en el proceso de solución de conflictos igual que lo que veamos en la fiscalización”, es la manera en que se fue llevando la implementación.

Pero a la fecha, los entrevistados comentan que este proceso de instalación no se encuentra concluido completamente. El derecho de acceso a la información pública, según señala un alto funcionario del Consejo “es un derecho de elite, las personas que nos solicitan información a nosotros son personas en su mayoría con un muy buen nivel de estudios”, este factor, por lo que se puede vislumbrar del análisis, aún sigue siendo crítico en lo que lleva de su instalación.

A partir del comentario anterior, al interior del Consejo se han generado cuestionamientos sobre cómo se ha llevado a la práctica la instalación de la política. Un entrevistado plantea al respecto lo siguiente: “creo yo, que en la implementación de esta política, estos instrumentos, se están reflejando también los problemas de gestión de otros sectores”. Por lo tanto, planteamientos como estos traen consigo confusiones al interior del Consejo, como plantea un entrevistado al decir que “esta dicotomía entre funcionarios y ciudadanos se vio también como un riesgo en términos de construir política pública desde la función y no desde el sujeto final”, esto ha sido un obstáculo para posicionar al Consejo y lograr las metas planteadas en su proceso de planificación, porque tanta preocupación por los procesos puede hacer olvidar o desviar los esfuerzos del objetivo final que es el valor público, por el cual la sociedad al fin del día evaluará las acciones del Consejo en términos del aporte que este le entrega.

Entonces en base a las entrevistas, el proceso de implementación parece que aún no se encuentra concluido del todo. Según declaraciones de un directivo: “yo tengo la percepción que estamos recién en los albores, en los inicios de la instalación de esta política pública, o sea, siento que nos queda un enorme camino por avanzar para que verdaderamente la transparencia este cristalizada, haga nido en tanto en las instituciones del Estado como en la propia ciudadanía”

Una inquietante advertencia al respecto se expresa fielmente en la siguiente declaración de un Directivo del Consejo: “es mucho más fácil observar el proceso de implementación de una política pública desde los requerimientos de la propia administración, dado que está muy reglamentado en términos fáciles, no tan fáciles pero ya hechos con dinámicas un poco heredadas, que observar el proceso de instalación de una política pública desde el referente final de la política pública que es el ciudadano con derechos. Si tú miras el proceso de implementación desde el portador del derecho, es un proceso radicalmente distinto que desde la institución que tiene que entregar la información”.

Ahora bien, el liderazgo y nivel de competencias según los relatos parecen no haber sido relevantes a la hora de impactar a las demás fuerzas en el transcurso del proceso de implementación de la PAIP, aun cuando, sí se reconoce cierta continuidad en el manejo y visión de ruta a la hora de implementar la PAIP por parte del Consejo. Bajo ese aspecto, se destaca el carácter técnico muy acorde a esta búsqueda de racionalidad presente en los testimonios, lo que según un entrevistado añade en relación a esto que “fue el director general el que diseñó la institución y los cinco directores que estábamos ahí, los consejeros ahí no se metieron, entonces en términos de liderazgo interno muy poco y en



término de liderazgo de política pública fuera también bastante reducido” el mismo funcionario prosigue señalando que “los que definieron la política pública en conjunto con el equipo directivo, fueron los directores, fue el segundo nivel de mando, por lo tanto, yo te diría que el liderazgo político no fue tan importante, no ha sido tan importante”.

Por lo tanto, más que primar un liderazgo en particular, lo que se percibe a nivel general por parte de los Consejeros, son énfasis de gestión. Un entrevistado comenta al respecto: “el primer presidente<sup>9</sup>, en términos gráficos gestionó recursos presupuestarios para el Consejo (...), pero mucho recurso internacional (...) , el tercer presidente mucho más ausente, con mucho más recelo a temas de vocería y el cuarto muy vocero, con una estrategia comunicacional potente porque si bien la estrategia de nosotros tiene como principal objetivo el posicionamiento para hacer efectivo el derecho, necesitamos que conozcan el derecho y conozcan al Consejo como órgano garante”.

Pero sin restarle importancia a la labor de los consejeros, quienes de modo más transversal y duradero marcan los tiempos de desarrollo de la política de acceso a la información pública, según un funcionario del Consejo “la continuidad del liderazgo la marca el director general y los directores de áreas en particular y nosotros, creo que ahí, hemos tenido la suerte de tener un equipo súper bueno profesionalmente, pero además súper comprometido con mucho diálogo con cada presidente porque no es fácil también llevarse con gente que es tan distinta y mucho más”. Eso, por lo tanto, deja ver un equilibrio de fuerzas al interior del Consejo para la transparencia, toda vez que ha sido un proceso de acomodo constante. Así lo afirma un directivo del Consejo “hay un elemento de gobierno corporativo que costó encontrarle, digamos el equilibrio, que es justamente la tensión que hay entre el cuerpo político que son los cuatro consejeros, y el director general y el staff técnico”.

#### **5.4. Análisis de la generación de valor público por parte del Consejo para la Transparencia.**

Los “**altos funcionarios**”, según los testimonios recopilados, asocian la idea de valor público con las funciones principales que tiene el CPLT actualmente, las cuales son: fiscalización de la transparencia activa y solicitudes de amparos, que se dan a partir de la negación de información a las personas al momento de solicitarla a órganos del Estado, por ende, el valor público, que como un alto funcionario señala, está dado por “aumentar el conocimiento de la ciudadanía sobre la ley de acceso a la información pública, yo creo que es lo más importante, o sea, en la medida que la ciudadanía reclame su derecho, los órganos públicos van a estar más, por decirlo así, presionados para mejorar sus índices de transparencia”.

---

<sup>9</sup> El primer Presidente del Consejo para la Transparencia fue Juan Pablo Olmedo (2011- 2009), seguido de Raúl Urrutia Ávila (2010 - 2011), luego Alejandro Ferreiro Yazigi (2011 - 2013) le siguió Jorge Jaraquemada (2013-2014), y actualmente lo preside Vivianne Blanlot Soza.

Por lo tanto, bajo la idea de resguardar el valor público que ellos manifestaban en el transcurso de la implementación de la PAIP, se hacía necesario cultivar apoyos, alianzas y/o negociaciones con los demás actores, en vista de que las relaciones de poder marcan fuertemente el proceso de instalación de esta política.

De este modo, el gestor o consejero, en este caso, cumple la función de legitimar las acciones que hace este órgano autónomo a medida que se fortalecen sus lazos con los demás órganos de la administración pública, gana en espacio la institución y de este modo cumplir la idea de valor público que se trazó.

Ahora bien, tal como se comentó en el marco conceptual, parte del triángulo planteado por Moore a modo de estrategia, se puede apreciar a partir de este grupo, pues según los testimonios se pone mucha atención en el tema de posicionamiento del CPLT dentro del espacio inter-organizacional, con el objeto de lograr autorización en términos de uso de los recursos, legitimando sus acciones y, por lo tanto, el despliegue mismo de la estrategia.

En cuanto a las entrevistas del grupo de **“gestores públicos”**, se puede constatar que el valor público que se desea alcanzar se refleja claramente a partir del testimonio de un entrevistado: “el valor que estamos agregando acá, es que la información pública sirve para el desarrollo biográfico de los ciudadanos, es decir, es una herramienta de empoderamiento ciudadano, de mejoras de las instituciones y de mejora de la calidad de la democracia” por ello la preocupación de los directivos de establecer controles y procesos que midan el nivel de cumplimiento, pues como un entrevistado señala: “el negocio principal del Consejo es para los ciudadanos, a su exigencia de recibir información”.

Esta declaración no es contradictoria con lo que se plantea por parte de los altos funcionarios del CPLT, de hecho suma y profundiza aún más en la idea de que al aumentar el conocimiento de la LAIP, el ciudadano podrá empoderarse frente a las acciones del Estado, y por consiguiente, traería una mayor eficiencia a los organismos públicos, cada vez que se debe responder a las exigencias planteadas por la sociedad al funcionamiento de los servicios públicos. Es por ello que durante el análisis de los factores dominantes del proceso de implementación de la PAIP por parte de los gestores públicos, la búsqueda de la racionalidad está presente fuertemente en los testimonios.

Además la relación que este grupo tiene con el uso de los recursos, bajo un proceso de ejecución racional de la política, haciendo especial referencia a lo que plantea la ley 20.285 en términos de atribuciones y funciones del Consejo, como lo afirma un entrevistado “nosotros hemos sido súper rigurosos en este proceso de planificación, no lo hemos soltado nunca, no solamente el diseño de la estrategia sino también su seguimiento y control también, entonces es un proceso de planificación estructurado que es permanente y que además tienen el seguimiento de los compromisos de manera

periódica que nos permite identificar alertar, identificar riesgos, y tomar decisiones respecto de si nos vamos por este camino o nos vamos por otro”

Por otra parte, conjuntamente con la ejecución racional se encuentra el ajuste organizacional de la política que este grupo imprime al momento de instalar el diseño de procesos, así menciona un entrevistado “hay un relato entre cada una de ellas, la regulación insume a la promoción, la promoción insume a la atención de consultas, la promoción a su vez y la regulación insume a la fiscalización, la fiscalización en cuanto a su brecha ya llega al proceso de solución de conflictos y lo que veamos en el proceso de solución de conflictos igual que lo que veamos en la fiscalización”. Esto último hace mención a la parte del triángulo de Moore que hace referencia al cómo se estructura la organización para alcanzar los objetivos planteados, es decir, la estructura de razonamiento que define a las unidades y tareas que se plasmarán en resultados que reflejarán el logro de objetivos.

Las entrevistas del grupo llamado “**otros**”, dan a conocer que la idea de valor público se concentra sobre el concepto de cultura de transparencia, y que tiene directa relación con las solicitudes de información por parte de la sociedad, como señala un entrevistado: “ese órgano autónomo al final del día... tiene la capacidad de crear una cultura de la transparencia”.

Lo anterior tiene relación a la parte del triángulo estratégico, en la cual se declara la misión o propósito de la organización. A ese punto hace mención este grupo, y esto se vincula directamente al por qué las relaciones de poder se perciben tan fuertemente en este conjunto de testimonios, pues apela directamente a los valores que son importantes para la sociedad, el reconocimiento de un bien o servicio. Pero aquello, como se ha mencionado, no ha estado ajeno a problemáticas que han dilatado que este valor sea de reconocimiento masivo, similar objetivo que buscan los altos funcionarios.

A modo general, las entrevistas de los diferentes grupos, dan la impresión de una comprensión homogénea de la idea de valor público que se quiere transmitir con objeto del proceso de implementación de la PAIP.

Esta idea homogénea está dada principalmente por ciertas fuerzas que tuvieron una marcada presencia en cada uno de los grupos de entrevistados. Comenzando con la búsqueda de racionalidad, posiblemente porque la PAIP, es parte de un esfuerzo por dotar de mayor efectividad en el funcionamiento de los organismos estatales, dentro del marco del proceso de modernización de la gestión pública en Chile surgido a partir de 1990 en adelante. Por lo tanto, esta idea de efectividad y eficiencia en el uso de los recursos, está presente en el modo de planificar la instalación del Consejo y sus funciones.

Otra fuerza presente de modo transversal que dota de homogeneidad esta idea de valor público, es el ajuste organizacional de la política. Este factor está muy enlazado con el anterior, ya que la idea de aumentar el conocimiento y empoderar a los ciudadanos para generar una cultura de transparencia, requiere también de un esfuerzo o acomodo de forma que las estructuras respondan a ciertos patrones institucionales en respuesta a la contingencia, por ello los planes de capacitación que ha impulsado el Consejo son una tarea muy importante en este proceso de instalación antes de comenzar las fiscalizaciones.

Finalmente destacar que las relaciones de poder marcan fuertemente el deseo por posicionarse en el espacio institucional, principalmente por parte de los altos funcionarios, con el objeto de legitimar los recursos y acciones que lleva adelante el Consejo para desplegar su estrategia, vale decir, aumentar el conocimiento de la ley 20.285, y que también son mencionadas por el grupo “otros” cuando llaman a contar con una cultura de transparencia, a su vez los gestores lo refuerzan al hacer mención del “empoderamiento ciudadano y eficiencia por parte de los organismos del Estado”. Para todo lo anterior, se hace mención a cómo distintos grupos de interés pueden marcar el destino que tome la política, ya sea, por medio del control de recursos o la negociación, dado que la política puede alterar ciertos intereses presentes en cierto grupo.

#### 5.4.1. Acciones que encauzaron al Consejo a concretar valor público

La acción del gerente público, muy presente en la idea de valor público, permite que al momento de desplegar la estrategia se establezca una mayor conexión con el cliente final, orientando las acciones hacia los clientes, así lo afirma un entrevistado: “primero orientación ciudadana, entendíamos de que como institución, si no éramos capaces de entregar un servicio que satisficiera las necesidades de estas personas respecto de este derecho, no servíamos como institución”.

En este contexto el Consejo, como se desprende de los testimonios, al dotar a sus procesos de una orientación ciudadana, materializan el concepto de valor público, haciendo que sus labores sean concordantes con el cumplimiento de sus objetivos, pues su trabajo pretendería generar una mejora en la calidad de atención, permitiendo entregar una experiencia de servicio más concordante con las verdaderas necesidades que tienen las personas.

Este propósito por marcar una orientación ciudadana, hizo que tanto en la misión como en los objetivos estratégicos que proclama el Consejo en su manual de calidad<sup>10</sup>, se coloque especial énfasis en la capacidad de respuesta del Consejo al cliente, lo que se ve reflejado en las palabras de un entrevistado: “conocer bien a nuestro cliente, determinar cuál era su requisito, introducir esos requisitos en nuestras cadenas

---

<sup>10</sup> Ver anexo D

productivas, que tenemos 5 negocios, y después monitorearnos permanentemente respecto a la satisfacción usuaria”. Tareas como las descritas anteriormente, son parte de la manera o forma en la cual un organismo puede utilizar el empoderamiento de funciones.

Así también, el trabajo en red se hace indispensable cuando se requiere de otros para lograr los objetivos, y en este aspecto, el valor público contribuiría a generar esas conexiones. En este caso, el Consejo estableció alianzas con otros organismos públicos de modo de conseguir apoyo, aprendizaje y facilitar procesos, en especial cuando se está recién comenzando a instalar un organismo, como comenta un entrevistado: “logramos acuerdos con la dirección del Servicio Civil, incluso iniciamos las conversaciones con ellos antes de que nosotros estuviéramos ratificados por el Senado. De modo que una vez de que el Consejo existiera como tal, pudiésemos inmediatamente llamar a concurso y publicar en los diarios que correspondiese, los llamados a concursos”.

Otra forma de afianzar relaciones de parte del Consejo con otros actores de la sociedad civil fue por medio de reuniones, frente a esto un entrevistado comenta: “se invita a gente y se le escucha, y empezamos a invitar mucha gente a escuchar sistemáticamente. Gente de derecha, gente de izquierda, de ONG, de organizaciones de la sociedad civil. Empezamos de alguna forma a generar alianzas”, de este modo, el Consejo va sumando respaldo político y ciudadano a sus labores y atribuciones como órgano mandante y garante del derecho de acceso a la información.

Las relaciones de poder marcan el proceso de implementación, debido a los conflictos surgidos para alcanzar cierto posicionamiento en el espacio inter-organizacional. Conflictos como el que desencadenó que una gran campaña de medios para dar a conocer al Consejo, tuviese que ser acotada en tema de recursos, para también dar prioridad a la construcción institucional del organismo. Esto y otros inconvenientes comentados en capítulos anteriores, hacen que según las declaraciones dadas por los grupos de entrevistados, la implementación se haya concentrado en un comienzo en los actores más políticos principalmente, considerando de este modo, muy importante la opinión de los actores centrales que participaron en la formulación o diseño de la PAIP, por eso la relevancia en cumplir con los objetivos y fines que se encuentran en la ley 20.285.

Lo anterior hace que la implementación no esté completamente finalizada, pero sí tenga muchos aspectos característicos de una implementación *top-down*, en donde el concepto de valor público efectivamente está presente y en donde la labor del gestor público es importante, tal como lo arrojan los testimonios. El carácter técnico del segundo nivel del Consejo tiene gran participación en el proceso de implementación de la política, siendo este grupo de directivos, los que fueron construyendo y diseñando la forma que hoy conocemos del Consejo, en términos de funciones y servicios con la sociedad.

## 6. Discusiones

El análisis a partir del reconocimiento de fuerzas motrices o dominantes en el proceso de implementación de la política de Acceso a la Información Pública por parte del Consejo, permite constatar a partir de la experiencia de los entrevistados, cómo estas fuerzas se articularon en la realidad, entendiéndose que cuando se habla de fuerzas se hace referencia a patrones o factores identificados previamente por Hasenfeld & Brock (1991).

Entrando en vigencia la ley 20.285, se inicia conjuntamente la puesta en funcionamiento del CPLT, organismo a cargo de implementar la PAIP, por lo tanto, la puesta en marcha del Consejo para la transparencia, el cual como señala Olavarría (2014), no estuvo exento de esfuerzos producto del escaso conocimiento del escenario en el cual se encontraban los demás organismos del Estado para hacer frente a la ley, como también aspectos como el poco tiempo que tuvieron estos organismos y el mismo Consejo para armarse y por tanto equiparse para asumir posiblemente nuevos requerimientos que anteriormente no se encontraban arraigados al interior de los servicios del estado.

Es interesante conocer cuáles fueron los factores que predominaron o que jugaron un rol importante en la toma de decisiones por parte del Consejo para ir consolidando la PAIP y cómo ha ido este organismo avanzando para ir apropiándose del espacio institucional dentro de un entorno inter-organizacional muchas veces competitivo, en especial frente a la solicitud de recursos que impacta directamente al Consejo en cómo se equipa internamente, o cuán rápido completa su diseño o implementación de sistemas de gestión, y dotación necesaria para llevar adelante todas las labores y sí durante la instalación existió un idea de valor público que fuese primando a medida que se ejecuta lo planificado.

Entonces ante ese contexto, el análisis de los testimonios de los entrevistados deja ver que los factores que predominaron durante el proceso de instalación de la PAIP por parte del Consejo, fueron: las relaciones de poder, búsqueda de la racionalidad y ajuste organizacional y de modo más marginal discreción burocrática y adaptación; y liderazgo y competencia.

Estos resultados, son explicados principalmente porque las tensiones sobre el control de los recursos que se destinarían al Consejo coparon la preocupación al interior de este organismo y las disputas por el espacio institucional con la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia, fue percibida por los entrevistados como un factor que marcó el destino que fue tomando el proceso de instalación, aquellos eventos hacen que las relaciones entre los diferentes grupos de interés hayan sido difíciles en un comienzo, porque toda política pública trastoca valores que son importantes para un segmento de la sociedad.

Otra aspecto importante que afirman los entrevistados, tienen relación con la administración del Portal de Transparencia, pues los testimonios revelan que conseguir la tutoría de este portal está directamente relacionada con la capacidad del CPLT de poder apreciar como revela un entrevistado “el portal de transparencia del estado nos permite esa visión, nos permite saber cuánto ingresa y cuánto sale, que tipo de materia, quienes se demoran más”, por lo tanto, contar con un instrumento como este permite apreciar el resultado que está teniendo el ejercicio de la PAIP.

Dado lo anterior, se aprecia también a partir de los relatos, incluso en mayor medida en el grupo de gestores públicos, la preocupación por establecer procesos en torno a resultados, aspectos muy propios de un enfoque gerencial, que por consiguiente conduce naturalmente a dirigir la atención al valor que se desea transmitir a la sociedad, por ello la racionalidad se hace presente fuertemente, así lo afirman los enunciados, de ese modo se logra que los ejecutores se comporten según el estatuto o mandato político.

Los ajustes a la política se hicieron presentes durante el proceso de instalación, toda vez, que con el objeto de obtener resultados a partir de la construcción de procesos, se hizo uso por parte del Consejo, de herramientas de gestión como se mencionó en el capítulo anterior, el uso de la cadena de valor y la creación de tareas como la capacitación como una forma de hacer frente a problemas que la instalación de la PAIP había arrojado en otros organismos públicos.

Por otra parte, el trabajo de Hasenfeld & Brock (1991), basado en 37 estudios de política social en los EEUU, identifica como fuerzas predominantes en este conjunto de políticas a las relaciones de poder, seguida de la adaptación burocrática. Esta última vista como otra manifestación de las relaciones de poder y la racionalidad técnica característica, que se apreció en estudios descendentes.

Además, el estudio de Olavarría (2014), basado en 67 entrevistas a personas vinculadas al proceso de implementación PMGP, arrojó que las fuerzas predominantes, según orden de importancia, fueron: liderazgo y competencia, ajuste organizacional de la política y la búsqueda de racionalidad.

¿Qué hace diferente los resultados de este estudio con los anteriormente mencionados? Primeramente la metodología de cada estudio es diferente, mientras que el de Hasenfeld & Brock (1991) está basado en la percepción de los escritores de esos 37 estudios analizados, el de Olavarría (2014), se realizó a partir del testimonio de 67 entrevistas. Y este trabajo se basa en el relato de 11 entrevistas.

Pero más allá de la metodología ocupada, la principal diferencia de este trabajo con el estudio de Hasenfeld & Brock (1991), tiene relación con la características de las políticas analizadas. Si bien, para ambos trabajos las relaciones de poder son una fuerza

predominante en el proceso de instalación de la política, antes hay que señalar que, para el primer estudio las políticas analizadas corresponden a políticas sociales, estas se caracterizan por tener procesos altamente conflictivos, porque corresponderían a una especie de política redistributiva según señalan Ripley y Franklin (1982, citado en Hasenfeld & Brock, (1991), además del conflicto, la aplicación es menos aceptada por la generalidad de las personas.

En cambio, en este estudio, se analizó una política (Política de Acceso a la Información Pública), que no posee las características de una política redistributiva, porque no trata de criterios que dan acceso a ventajas, y de este modo, las personas pueden beneficiarse de alguna cobertura social, como es en el caso de las políticas de seguridad social. La PAIP es dentro de ese esquema una política constitutiva<sup>11</sup>, dado que el beneficio afecta indistintamente a todos en la sociedad, de este modo, la acción pública define normas o reglas acerca del poder, ejemplo de ello es la introducción de reformas institucionales o administrativas, afectando al ciudadano de modo menos directo que otras políticas públicas.

Que en ambos trabajos las **relaciones de poder** hayan sido una fuerza predominante, es producto principalmente del conflicto y la tensión en la cual estuvo expuesta la política en el transcurso de la implementación. En el caso de Hasenfeld & Brock, (1991), las políticas sociales al ser redistributivas, el organismo ejecutor influyó en el proceso de aplicación, en especial los intereses de la coalición dominante (el grupo que controla los recursos entró en conflicto con los instrumentos de la política). Algo similar ocurre en la implementación de la PAIP, la tensión por los recursos expresada en las entrevistas, fue un modo de controlar el proceso por parte del gobierno, o insertar límites a las acciones que pudiesen emprender el Consejo, por eso la tensión se produce en los dos primeros años de funcionamiento del CPLT, así también la dilatación por entregar la administración del Portal de Transparencia al Consejo también significó retrasar una verdadera consolidación de funciones para este organismo en términos de operación.

Otro aspecto que sumó para que las relaciones de poder fueran tan patentes en este proceso de implementación, fue el continuo esfuerzo por parte del Consejo por consolidarse en el espacio inter-organizacional, ya que este estuvo permeado por conflictos que dieron cuenta de que en esta relación institucional existía una idea de contrapeso de poder, que se dio a conocer por ejemplo cuando SEGPRES sentía que tenía autoría, y por tanto, una legítima administración del “Portal de Transparencia”, o también cuando la CGR manifestó que tenía funciones que se topaban con las que la LAIP le asigna al CPLT. Por ende, este nuevo organismo, en un inicio viene a cambiar el diseño institucional que hasta el momento conocían las demás organizaciones dentro del Estado en Chile, lo que generó incertidumbre en cuanto a cuáles serían los efectos de la operación de este Consejo, y por consiguiente trastocando valores e intereses dentro de los mismos organismos que componen el espacio inter-organizacional.

---

<sup>11</sup> Según Lowi (1972), las políticas constitutivas, son aquellas en que la acción pública define las reglas sobre las normas o sobre el poder y por consiguiente limita la autonomía de los afectados, y la coerción afecta al sujeto en forma indirecta.



Si bien, para el estudio de las políticas sociales, otra fuerza predominante fue la adaptación burocrática, que en realidad fue otra forma de manifestación de las relaciones de poder, por el contrario, en el caso de este estudio la siguiente fuerza de gran influencia según los entrevistados fue la **búsqueda de racionalidad**, por el carácter técnico, principalmente a nivel micro, en la labor de los directivos de segundo nivel. Esto es concordante con los resultados del estudio de Olavarría (2014:24), toda vez que esta política es un peldaño más dentro del contexto de la Política de Modernización de la Gestión del Estado. Por lo tanto, requiere de un conocimiento experto porque los cambios a introducir se “concentraban dentro de la administración pública”, por eso el uso de la planificación estratégica de forma que el resultado sea lo más acorde a una ejecución racional, de este modo en base a la dotación de recursos disponibles, se diseñaron los modelos de gestión y procesos necesarios para el cumplimiento de objetivos trazados según el mandato político, o la idea de valor público, que quería imprimir el Consejo en la sociedad. Así también se destaca en los testimonios, la orientación a resultados de todos sus procesos, este enfoque permite que las acciones y procesos se alineen de mejor forma a un valor que la misma organización declara por medio de la misión, visión y objetivos estratégicos, de este modo, promueve al interior como al exterior una propuesta de valor público a la sociedad y quiénes sean sus usuarios.

La siguiente fuerza predominante en este trabajo es el **ajuste organizacional de la política**. Por ello el rol de la institucionalidad del Consejo es influyente a la hora de estructurar las direcciones y unidades de trabajo más habituales en respuesta a las atribuciones que le dotaba la ley 20.285 al CPLT. Esto se fue generando de modo gradual, por ejemplo, la acción fiscalizadora sólo se comenzó a ejercer a partir del tercer año de funcionamiento del Consejo, y la principal preocupación al inicio fue construir jurisprudencia para que los fallos del Consejo y las decisiones tuviesen respaldo jurídico. Algo similar ocurre en el Estudio de implementación de la PMGP, donde también el ajuste organizacional estuvo presente en los resultados del análisis, dado que los objetivos de esta política consisten en ir institucionalizando los mecanismos creados en el transcurso de instalación de la PMGP, ejemplo de ello, fue la creación de unidades de control de gestión en diversos organismos del Estado, con el propósito de dar seguimiento a los programas evaluados para responder a las observaciones e ir mejorando el desempeño en base a los resultados, y también de modo transversal, ir generando una cultura de eficiencia, bajo criterios de servicios mínimos de calidad para todo a quien acceda a servicios del estado.

La **discreción burocrática** presente en el estudio de Hasenfeld & Brock (1991) como un factor importante, parece no ser una fuerza muy influyente en el proceso de implementación de la PAIP, según plantean los entrevistados, esto se debe porque primó el ajuste organizacional a la hora de hacer frente a la cultura funcionaria, que como se señaló en el capítulo anterior, no tenía la práctica de entregar información del Estado al ciudadano, ya sea por un tema valórico o por ver en esta implementación una mayor carga de trabajo. Por eso, se buscó capacitar a los organismos públicos, enseñándoles la ley y mecanismos de trabajo para implementar los cambios con el fin de que los

servicios y su personal se fueran empoderando y tomando el control de las exigencias de la ley 20.285, para luego cumplir con el objeto del Consejo que es fiscalizar la aplicación de la ley 20.285.

Por otra parte, en el trabajo de Olavarría (2014), se presenta el liderazgo y competencia como una fuerza preponderante en el proceso de instalación de la PMGP, en cambio, para el caso de la implementación de la Política de Acceso a la Información Pública, según los relatos, se encuentra como la última fuerza de las cinco que analiza este enfoque. Las razones, según las evidencias de los grupos de entrevistados, pueden ser la estructura del Consejo, que si bien es el organismo garante del derecho y promotor de la PAIP, el hecho de que el Consejo se constituya como un gobierno corporativo, en donde la figura del Consejero es de carácter rotativo, y el durar 18 meses en su calidad de presidente, en donde sus funciones no son muy distintas que la de los otros consejeros, claro si, en caso de fallos su votación en dirimente, por lo tanto el presidente tiene pocas atribuciones ejecutivas. En cambio, la imagen del Director general, quien si puede llegar a tener una mayor duración en su cargo, dota al organismo según testimonio de los mismos funcionarios del Consejo, de un liderazgo interno de gestión propiamente, porque en él recae la responsabilidad de administrar el Consejo y su funcionamiento, y con ello tiene varias facultades: puede contratar, puede desvincular, puede asignar recursos, pero siempre tiene que informar del desempeño de esta corporación, al menos una vez al mes, a los Consejeros, además, la figura del Director no está afecta directamente a los ciclos políticos.

Que las relaciones de poder, la búsqueda de racionalidad y el ajuste organizacional hayan sido las principales fuerzas que influyeron o explican principalmente la implementación de la PAIP, parece ser consistente con las dinámicas de una política con un enfoque de arriba hacia abajo en términos macro a nivel político, pero a medida que se va instalando la política, esta se va ajustando a un nivel micro en base al contexto inter-organizacional que obliga a los gestores públicos (a nivel de calle), quienes tienen más cercanía con el problema, a adecuar la política acorde a los requerimientos ciudadanos.

Por lo tanto, un enfoque integrado como el de analizar los factores preponderantes, o como lo llaman Hasenfeld & Brock (1991) “*driving forces domains*”, permite conocer cuan influyentes pueden ser en el transcurso de la instalación de una política pública sumando además que un trabajo como este, puede ayudar a entender la participación de las personas y organizaciones en el proceso, y cómo las decisiones que se tomen van marcando el resultado de la política pública. ¿Esta responde a las necesidades de la gente?, ¿genera o no valor público? La respuesta parece venir a partir de la administración que se lleve adelante, de los instrumentos que se creen, la relación con el ciudadano y el enfoque que le impriman a sus procesos. Es la gente al final del día quien evaluará si ve mejorada su calidad de vida con la aplicación de esta política pública.

Por lo demás, un enfoque como este, ayudará a los políticos, gestores y funcionarios del Estado a analizar el proceso e indagar cuales serían las razones por las que la gente no

manifiesta mayor dominio sobre el tema, o no ve un aporte sustancial en su vida diaria. Y por tanto, hacer los cambios necesarios para ir empoderando a la ciudadanía sobre el derecho, abriéndole espacios para que accedan a otros derechos, por medio del uso y aplicación de políticas como la que en este trabajo se analiza, generando un fortalecimiento de la democracia cada vez que la sociedad haga uso de la ley 20.285, y vaya asumiendo el dominio de este derecho como parte importante en el desarrollo de su vida en sociedad.

## 6.1. Conclusiones e implicancias

Los factores predominantes en la implementación de la PAIP por parte del Consejo son: **relaciones de poder** (30,19%), **búsqueda de la racionalidad** (25,13%) y **ajuste organizacional de la política** (19,06%), los que representan en su conjunto un gran porcentaje, 74,38%, de los testimonios entregados en las entrevistas realizadas.

Por lo tanto, desde el punto de vista de las fuerzas predominantes, permite dar cuenta que los temas críticos en la instalación de la PAIP por parte del Consejo, han sido la obtención de recursos presupuestarios, la administración del Portal de Transparencia, el posicionamiento del CPLT dentro de espacio inter-organizacional y la cultura funcionaria cristalizada por años en donde la solicitud de información como un bien público no se encontraba arraigada como un derecho ciudadano y por tanto exigible. Así también desde un aspecto más jurídico, se vislumbra un conflicto que tienen relación con la manera en cómo se nombra a los consejeros, que da cuenta de una falta de transparencia y que en un futuro cercano podría traer complicaciones a la hora de proyectar un verdadero respaldo por parte de la sociedad a las declaraciones que emanen de este organismo, afectando así su posicionamiento y respaldo ciudadano.

En cuanto al tema presupuestario, también se deja ver un conflicto futuro, pues este tema hace que el Consejo se homologue a cualquier otra subsecretaría de gobierno, dado que, se trata de un organismo con autonomía propia pero vinculada financieramente al Gobierno de turno y supervisado por la Contraloría, por lo tanto, se da una supervisión y control de modo indirecto a las acciones que emprenda el Consejo y por consiguiente una falta de autonomía funcional de este organismo.

En cuanto al posicionamiento, también en el trascurso del análisis de las entrevistas, se infieren dificultades en cuanto a la institucionalidad del Consejo, justamente por ese nivel de mixtura: por un lado es un órgano colectivo de cuatro miembros (consejeros), con un presidente que dura 18 meses, el cual no es un jefe de servicio y, por lo tanto, no tiene ninguna atribución orgánica. Además por otro lado, existe la figura de un Director General, elegido por concurso público y que actúa como representante legal del CPLT. Esto genera que exista al interior del organismo una distinción marcada por estos dos roles, en donde el Presidente junto a los Consejeros se centran fundamentalmente en resolver casos, y el Director General junto a su equipo administrativo se hacen cargo del

funcionamiento cotidiano del Consejo, esto último justifica el carácter racional que ha tenido el proceso de implementación de la PAIP, pues este cuerpo de directivos de segundo nivel operacionalizaron la política para darle cuerpo y estructura a lo que planteaba la LAIP que el Consejo debía llevar adelante.

También se reconoce que existe de parte de todos los entrevistados una idea común, de lo que se quiere alcanzar en tema de resultados, es el aumento del conocimiento de la ley 20.285 y por consiguiente el empoderamiento ciudadano que a la larga obliga a los organismos públicos a ser más eficientes en sus tareas con la sociedad, y de modo interno, el Consejo declara continuamente su orientación al ciudadano en el enfoque de todos sus procesos, con el propósito de acercar sus labores y no perder de vista al usuario final de esta PAIP. Lo anterior, son aspectos representativos de un enfoque de valor público, porque pretenden crear valor a partir de las transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y mejorando continuamente la calidad del servicio entregado.

A partir del análisis y discusión presentados en este trabajo, se deriva, que el éxito o fracaso de una política pública, puede ser explicado mediante el reconocimiento de factores *“driving forces domains”*, los cuales impactarán de modo diferente en el curso de instalación de la política, dada las características de la política en cuestión, dependiendo del área, materia e interés que trate, de este modo, los efectos y dinámicas serán distintos de una política a otra, dependiendo del área impactada por la política.

Pues una política social es más conflictiva porque afecta directamente a quienes serán los beneficiarios de la medida a implementar, pero luego en otras materias como son las reformas administrativas, u otras de carácter más técnico, no necesariamente serán las mismas fuerzas las que predominen. Por consiguiente, no existe un solo esquema que permita entender el verdadero impacto de todas las política pública a cabalidad, en algunos casos dependiendo de cómo estos factores se relacionen y estructuren, pueden ser que posean características propias, ya sea de un esquema *“top-down”* o de uno *“bottom up”*

Sería por tanto, recomendable que los estudios posteriores sobre implementación de políticas públicas se concentraran según una misma materia o área, de modo tal, que se podría indagar si efectivamente existe alguna correlación o semejanza en el orden de predominancia de las fuerzas que hagan sacar otras conclusiones.

En relación a la labor de los gerentes públicos en la implementación de la PAIP, el predominio de las relaciones de poder, señala cuán importante es que este actor sepa relacionarse, tanto dentro del escenario político como en el técnico, pues las políticas requieren en el mayor de los casos un respaldo, o sea, ser políticamente sustentable y eso se logra negociando con los diferentes grupos de interés que se encuentran principalmente en la fase de formulación y diseño de la política.

De igual manera, el predominio de la racionalidad refleja cuán impregnado se encuentra, en la actual administración pública de Chile, el concepto de administración por resultados, con el objeto de hacer de la implementación algo técnicamente factible. En parte por el impacto que tuvo la nueva gestión pública en América Latina según se plantea en Ramírez (2009), caló hondamente en cómo diseñar procesos en términos de eficiencia y eficacia, con el objeto de hacer un buen uso de los recursos públicos, pero también hay que tener en cuenta que el exceso por hacer de este enfoque el único capaz de responder a las necesidades estatales, puede hacer olvidar quien es el destinatario último de la política, el ciudadano y la sociedad en general.

Por último, si bien se reconoce que es importante que los gestores conozcan de herramientas de gestión como son la planificación estratégica, el uso de indicadores, el cuadro de mando integral, estos juegan un rol importante en temas de ajuste de la política, para alinear a la organización hacia fines estratégicos, el sólo hecho de hacer uso de estos recursos no asegura el éxito de la implementación de la política, necesariamente se requiere que se logre lo que Moore mediante el uso del triángulo estratégico establece, que la declaración de valor que promueva el servicio sea sustentable políticamente. Para ello, es importante un trabajo con el entorno inter-organizacional con el propósito de posicionarse en el espacio institucional, logrando aquello, también hay que asegurar que sea técnicamente factible, o sea, contar con los recursos tanto tecnológicos como humanos, y primero que todo que la propuesta de valor sea sustantivamente valiosa, que la sociedad reconozca que con ello da respuesta a problemas que son relevantes para los ciudadanos o usuarios.

## I. Glosario

- **CPLT / Consejo** : Consejo para la Transparencia
- **CGR** : Contraloría General de la República
- **DIPRES** : Dirección de Presupuesto
- **FFAA** : Fuerzas Armadas
- **LAIP** : Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública
- **OCDE** : Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- **OEA** : Organización de los Estados Americanos
- **SEGPRES** : Secretaria General de la Presidencia
- **SGCI** : Sistema de Gestión de la Calidad Institucional
- **SII** : Servicio de Impuestos Internos
- **ONG** : Organización no Gubernamental
- **PAIP** : Política de Acceso a Información Pública
- **PMGP** : Política de Modernización de la Gestión Pública

## II. Bibliografía

- Alexander, E. (1985). From Idea to Action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process. *Administration and Society*, 16(4), 403-426.
- Andréu, J., García, A., & Pérez, A. (2007). *Evolución de la Teoría Fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: Centro de investigaciones Sociológicas.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge.
- Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal, S.A.
- Barret, S., & Colin, F. (1981). Examining The Policy-Action Connection. En *Policy and Action*. London.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration*, 82(2), 249-262.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, (. (2008). *Historia de la Ley N° 20.285 Sobre acceso a la información pública*. Chile: Biblioteca Congreso Nacional de Chile.
- Cárdenas, L. C. (2009). *Ley de transparencia y desafíos: Una mirada crítica a la ley N° 20.285 sobre transparencia de la Función Pública y Acceso a la información de la Administración del Estado*. Chile: FLACSO.
- Chile. (2009). *REGLAMENTO DE LA LEY N° 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA*. Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Chile, R. (2008). *Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública*. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Comisión de Probidad y Transparencia, SEGPRES. (2008). *Resumen de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública*. Santiago, Chile: SEGPRES.
- Comisión de Probidad, MINSEGPRES. (2011). *Ley 20.285 y su Reglamento. Sobre acceso a la información pública*. MINSEGPRES.
- Consejo para la Transparencia. (2014). *Estudio Nacional de Transparencia 2009 - 2013*.
- Consejo para la Transparencia. (2014). *Manual de la Calidad Institucional*. Santiago: Dirección General unidad planificación y calidad.
- Cortázar Velarde, J. C. (2006). *Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dente, B. (1984). L'analisi dell'efficacia delle politiche pubbliche. Nápoles: Formes.
- El Mercurio, El. (5 de noviembre de 2009). Aprueban con reparos presupuesto para el Consejo para la Transparencia. *El Mercurio*.
- Elmore, R. (1979-1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
- Elmore, R. (1985). Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. En *Forward and Backward Mapping* (págs. 33-77). Dordrecht: Martinus Nijhoff.: In K. Hanf and T.A.J. Toonen.
- Elmore, R. F. (1987). Instruments and strategy in public policy. *Policy Studies Review*, 7(1), 174-186.
- Eugene, B. (1977). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. London: JSTOR.
- Fernández, A. (2006). Las Políticas Públicas. En M. C. Bandia, *Manual de Ciencia Política* (págs. 460-482). Madrid: Tecnos.
- Fischer, F., Sidney, M., & Miller, G. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis, theory, politics and Methods*. United States of America: Taylor & Francis Group.

- FrontDesk. (2014). *Estudio Nacional de Transparencia Consejo para la transparencia*.
- Gavin, K., Geoff, M., & Stephen, M. (2002). *Creating Public Value - An analytical framework for public service reform*. United Kingdom: Strategy Unit, Cabinet Office UK.
- Goggin, M. (1987). *Policy Design and the Politics of Implementation: The Case of Child Health Care in the American States*. The University of Tennessee Press.
- Goggin, M., Bowman, A., Lester, J., & O'Toole, L. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Hasenfeld, Y., & Brock, T. (1991). Implementation of Social Policy Revisited. *Administration & Society*, 22(4), 451-479.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications Ltd.
- Hoop, C. (1976). *The Limits of Administration*. London.
- Horner, L., & Hutton, W. (2011). Public Value, Deliberative Democracy and the Role of Public Managers. En B. J. H., *Public Value Theory & Practice* (págs. 112-126). New York: Palgrave Macmillan.
- Horner, L., Lekhi, R., & Blaug, R. (2006). *Deliberative democracy and the role of public managers*. London: The Work Foundation.
- Ingram, H. (1977). *Policy Implementation through Bargaining*. Federal Grants in Aid.: Public Policy.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policy 2a. ed.* Nueva York: Harper Collins.
- Klijn, E. H. (2007). Networks and Inter - Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the role of public actors in public management. En E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt, *The Orford Handbook of Public Management* (págs. 257-281). New York: Orford University Press.
- Lawrence, P. R. (1967). *Organization and Environment*. Boston: Harvard Business School.
- Levin, M. A. (s.f.). *The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs*. New York:.
- Levin, M. A., & Ferman, B. (1985). *The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs*. New York: Pergamon Press.
- Lipsky, M. (1971). Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6(4), 391-409.
- Lipsky, M. (1982). Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service. *Administrative Science Quarterly*, 27(1), 153-155.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Marcel, M. (Febrero de 2006). Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(34), 217-231.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory, Inc.*, 5(2), 145- 174.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. (1983). *Implementation and Public Policy*. Scott.
- Meter, V., & Van , H. (1975). *The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework*, (Vols. Administration and Society, 6). SAGE publications. Inc.



- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. (20 de 08 de 2008). Transparencia / acceso a la información pública. *LEY NÚM. 20.285 sobre acceso a la información pública*. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile .
- Montjoy, R. S., & O'Toole, L. J. (1979). Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. *Public Administration Review*, 39(5), 465-476.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in government in* . Massachusetts: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (1998). La estrategia organizativa en el sector público. En M. H. Moore, *Gestión Estratégica y creación de valor público* (págs. 101-162). Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Moore, M. H. (Mayo 2003). The 'Public Value Scorecard': A Rejoinder and an Alternative to 'Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations' by Robert Kaplan. *HCNO Working Paper Series*.
- Naciones Unidas, O. (2004). Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión, declaración. *Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión*. OEA, OSCE.
- Nakamura, R., & Smallwood, F. (1980). *Politics of Policy Implementation*. New York: St.Martin's Press.
- Olavarría Gambi, M. (2012). *La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile*. Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo para la Transparencia.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Santiago, Chile: INAP.
- Olavarría, M., Navarrete, B., & Figueroa, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1), 109-154.
- Olavarría-Gambi, M. (2014). *Policy Implementation: Lessons from the Chilean Policy on Public Management Modernization*. Santiago, Chile: University of Santiago, Chile.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. London: Edward Elgar.
- Parston, G. (1998). *Managing for Social Result*. London: OPM.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. (1998 ed.). Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Quinn, M. (1986). Urban Triage and Municipal Housing Code Enforcement: An Analysis of the St. Louis Case. En H. S. Douglas, & H. Kenneth, *Administrative Discretion and Public Policy Implementation* (págs. 128-144). New York.
- Ramesh, G. (2008). Policy - Implementation Frame: Revisit. *South Asian Journal of Management*, 15(1), 42-63.
- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 34(1), 115-141.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning and policy change, An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692.

- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538–560.
- Saetren, H. (2005). Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant. *The Policy Studies Journal*, 33(4), 559–582.
- Schönsteiner, J., Feddersen, M., & Valenzuela, P. (2012). *Fortalecimiento de la democracia y el derecho de acceso a la información en Chile: entre Estado y ciudadanía*. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
- See, K., & Miller, G. (1987). Reforming Bureaucracy: The politics of institutional choice. En *The Emerging Federal Quasi Government: Issues of management and accountability*, *Public Administration Review* (págs. 290-312). New York: Prentice Hall.
- Soler Pujals, P., & Fernández Gómez, B. (2010). La Grounded Theory y la Investigación Cualitativa en la comunicación y marketing. *Revista de Comunicación y nuevas tecnologías*, 8(2), 203-213.
- SUBDERE. (2009). *Ley N° 20.285 Regula el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información de administración del estado*. SUBDERE.
- Tello, E. C., Cerna, G. M., & Pavón, M. A. (2009). *Acceso a la información pública: los desafíos del Consejo de la Transparencia*. Chile: Anuario de Derechos Humanos 2009.
- Universidad Diego Portales. (2009). *Informe anual sobre Derechos Humanos*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Van, H., & Van, M. (1977). The Implementation of Intergovernmental Policy. En *Policy Studies Review Annual* (págs. 97-120). California: SAGE publications, ING.
- Waissbluth, M. (2010). *Déficit de Vitamina "I". Las omisiones de implementación de las políticas públicas (o bien: la economía política de la ineficiencia pública)*. Santiago, Chile: Centro de Sistemas Públicos.
- Weatherley, R., & Michael, L. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform in Massachusetts. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.
- Yin, R. (1994). Investigación sobre estudio de casos: Diseño Y Métodos. *Applied Social Research Methods Series*, 5(2).
- Zapata, G. J., & Mirabal, A. (2011). *El Cambio en la Organización: Un estudio teórico desde la perspectiva de control externo*. Venezuela.

### III. Anexos y apéndices

#### Anexo A: Lista de entrevistados

Entrevistado	Cargo / Organismo
<b>Alejandro Ferreiro</b>	Ex presidente Consejo para la Transparencia
<b>Eduardo González</b>	Director de Operaciones y Sistemas del Consejo para la Transparencia
<b>Eolo Díaz-Tendero</b>	Ex jefe de estudios del Consejo para la Transparencia
<b>Federico Allendes</b>	Presidente fundación Pro-Acceso
<b>Jorge Jaraquemada</b>	Presidente del Consejo para la Transparencia
<b>Juan Pablo Olmedo</b>	Ex presidente Consejo para la Transparencia
<b>María José Méndez</b>	Jefa de Unidad de Planificación y Calidad del Consejo para la Transparencia
<b>Milen Oliva</b>	Jefa de Unidad de acceso a la información de la Contraloría General de la República
<b>Raúl Ferrada</b>	Director General del Consejo para la Transparencia
<b>Vivianne Blanlot</b>	Consejera del Consejo para la Transparencia

## Anexo B: Cuestionario entrevistados

### Formulario A

1. Factores incidentes en la implementación de la política de AIP por parte del Consejo para la transparencia:

- ¿Qué factores actuaron como promotores para implementar la ley AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué factores actuaron como obstaculizadores en el proceso de implementación de la política de AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué elementos se introdujeron para facilitar su implementación?. Por favor, describa el modo de generación e implementación de las orientaciones técnicas impartidas.
- ¿Se crearon nuevas estructuras, una nueva institucionalidad, nuevos marcos normativos?

Objetivo: identificar factores estructurales e institucionales vinculados a la gestión de la política.

2. Lógica del proceso de implementación:

- ¿Qué premisas o valores fueron resguardadas a la hora de implementar la ley y hacer cumplir el mandato por parte del Consejo?
- ¿Cuán importante es la relación con otros organismos del Estado para llevar adelante el proceso de implementación de la política?
- ¿Quién es el encargado de gestionar la política? ¿dentro de ese proceso de gestión que rol cumplen los funcionarios públicos?
- ¿Es coherente el modelo o los mecanismos escogidos para la implementación de la política?

Objetivo: Identificar coherencias-incoherencias entre la formulación y la implementación de políticas.

3. Factores distintivos:

- ¿Qué elementos caracterizan a la implementación de esta política de otras que usted conoce?
- (1)¿Cuál es el valor público que deseaba resguardar el Consejo al momento de llevar a cabo la implementación de la política AIP?
  - ¿el valor sigue siendo el mismo a medida que cambia la presidencia en el consejo?
  - Usted diría que este proceso de implementación se encuentra en un proceso de consolidación?
  - ¿Cómo caracterizaría usted la demanda que hace uso de la ley de Acceso a la información Pública?
  - ¿Se podría plantear que es una demanda más bien derivada?
- ¿Cómo ha fue la coordinación con las demás organizaciones públicas organizaciones (públicas y/o privadas)?
  - Piensa usted que una buena alianza con los demás organismos estatales en fundamental para una implementación de esta política

- ¿Existe separación entre decisiones de gestión y decisiones políticas?
- ¿Tiene una mirada técnica?
- ¿Se ha politizado?
- ¿Qué problemas puede generar este modelo de implementación?

Objetivo: Identificar elementos que sirvan de base para relacionar la política con los principales modelos de gestión. Se trata de “dibujar” la implementación de la política y aquellas variables que favorecen u obstaculizan su implementación.

#### 4. Actores del proceso:

- ¿Qué actores (políticos-técnicos-sociales) intervienen en la implementación de esta política?
- ¿En su opinión bajo que circunstancias cree usted que Ex gobierno de Sebastián Pinera pidió la renuncia de presidente del Consejo de Transparencia, Raúl Urrutia (RN) y al consejero Juan Pablo Olmedo (PPD)?
- ¿Cuál es el grado de injerencia de las organizaciones ciudadanas que tienen en el desarrollo (implementación) de esta política? ¿Es adecuada esta participación?

Objetivo: Identificar actores relevantes y su rol dentro del proceso de implementación de la política.

#### 5. Toma de decisiones de la implementación:

- ¿En quien radica la toma de decisiones de esta política, en términos de ir modelando el proceso de implementación (funciones)?
- ¿Es colegiada? ¿es individual? ¿son decisiones técnicas o políticas? ¿Qué elementos de decisión están contenidos en la política? ¿Qué procesos se siguen para decidir sobre la política?

Objetivo: Reconocer los mecanismos existentes para la toma de decisiones. Verificar las atribuciones de los tomadores de decisión en el contexto de la política.

#### 6. Presupuesto

- ¿Cuál es el presupuesto disponible para esta política?
- ¿Cómo se asignan los recursos?
- ¿Considera que son suficientes los recursos financieros?
- ¿Existen otros mecanismos de financiamiento para la política?

Objetivo: Relacionar el diseño de la política y sus desafíos de implementación con la magnitud y mecanismos de asignación de recursos financieros.

#### 7. Diagnóstico y recomendaciones:

- ¿Qué impactos no previstos han surgido de la implementación de esta política?
- ¿Qué aprendizajes surgen de la implementación de esta política?
- ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de implementación de esta política?

Objetivo: Identificar opciones de mejora y su viabilidad.

## Formulario B

1. Factores incidentes en la implementación de la política de AIP por parte del Consejo para la transparencia:

- ¿Qué factores piensa usted actuaron como promotores para implementar la ley AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué factores piensa usted actuaron como obstaculizadores en el proceso de implementación de la política de AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué modelo de gestión se introdujeron para facilitar la implementación de la ley de AIP? Por favor, me puede describir el modelo de gestión que implementaron para llevar a cabo la instalación de la ley de Acceso a la información pública
- ¿Qué elementos caracterizan este modelo de implementación de esta política?
- ¿Se crearon nuevas estructuras, una nueva institucionalidad, nuevos marcos normativos?
- ¿Cómo ha sido su funcionamiento y cuáles son sus características principales?

Objetivo: identificar factores estructurales e institucionales vinculados a la gestión de la política.

2. Lógica del proceso de implementación:

- ¿Qué prioridades estratégicas fueron resguardadas a la hora de implementar la ley y hacer cumplir el mandato por parte del Consejo?
- ¿Cuán importante es la relación con otros organismos del Estado para llevar adelante el proceso de implementación de la política?
- ¿Se plantearon estrategias para ir generando un mayor reconocimiento por parte de la sociedad de las competencias del Consejo?
- ¿Es coherente el modelo de gestión con los objetivos de la política y el proceso de formulación de la misma?
- ¿Qué problemas puede generar este modelo de implementación?

Objetivo: Identificar coherencias-incoherencias entre la formulación y la implementación de políticas.

3. Factores distintivos:

- ¿Cuál es el valor público que desea resguardar el Consejo al momento de llevar a cabo la implementación de la política AIP?, que caracteriza el modelo de gestión instalado?
- ¿Existe separación entre decisiones de gestión y decisiones políticas?
- ¿Cuán importante es el rol que juegan los Consejeros para ir empoderando la posición del Consejo dentro de la política de transparencia?
- ¿Quién diría usted que lidera la implementación de la ley de AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué rol juega el Director general, en el proceso de implementación?

Objetivo: Identificar elementos que sirvan de base para relacionar la política con los principales modelos de gestión. Se trata de “dibujar” la implementación de la política y aquellas variables que favorecen u obstaculizan su implementación.

4. Actores del proceso:

- ¿Qué actores (políticos-técnicos-sociales) intervienen o intervinieron en la implementación de esta política?

Objetivo: Identificar actores relevantes y su rol dentro del proceso de implementación de la política.

5. Toma de decisiones de la implementación

- ¿En quién radica la toma de decisiones de esta política, en términos de ir modelando el proceso de implementación (funciones)?

Objetivo: Reconocer los mecanismos existentes para la toma de decisiones. Verificar las atribuciones de los tomadores de decisión en el contexto de la política.

6. Presupuesto

- ¿Cuál es el presupuesto disponible para esta política?
- ¿Cómo se asignan los recursos?
- ¿Considera que son suficientes los recursos financieros?

Objetivo: Relacionar el diseño de la política y sus desafíos de implementación con la magnitud y mecanismos de asignación de recursos financieros.

7. Diagnóstico y recomendaciones:

- ¿Qué impactos no previstos han surgido de la implementación de esta política?
- ¿Qué aprendizajes surgen de la implementación de esta política?
- ¿Qué aspectos usted piensa que primaron al momento de implementar la ley de AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de implementación de esta política?

Objetivo: Identificar opciones de mejora y su viabilidad.

## Formulario C

1. Factores incidentes en la implementación de la política de AIP por parte del Consejo para la transparencia

- ¿Qué factores actuaron como promotores para implementar la ley AIP por parte del Consejo?
- ¿Qué factores actuaron como obstaculizadores en el proceso de implementación de la política de AIP por parte del Consejo?

- ¿Qué elementos se introdujeron para facilitar su implementación? Por favor, describa el modo de generación e implementación de las orientaciones técnicas impartidas.
- ¿Se crearon nuevas estructuras, una nueva institucionalidad, nuevos marcos normativos?
- ¿Existieron proyectos de Ley, Decretos, instructivos?
- ¿Cómo ha sido su funcionamiento y cuáles son sus características principales?

Objetivo: identificar factores estructurales e institucionales vinculados a la gestión de la política.

## 2. Lógica del proceso de implementación

- ¿Qué prioridades estratégicas fueron resguardadas a la hora de implementar la ley y hacer cumplir el mandato por parte del Consejo?
- ¿Cuán importante es la relación con otros organismos del Estado para llevar adelante el proceso de implementación de la política?
- ¿Quién es el encargado de gestionar la política?
- ¿En quién recae la responsabilidad?
- ¿Es adecuada esta figura?
- ¿Es coherente el modelo o los mecanismos escogidos para la implementación de la política y el proceso de formulación de la misma? ¿Qué elementos rescataría? ¿Qué elementos sacaría?

Objetivo: Identificar coherencias-incoherencias entre la formulación y la implementación de políticas.

## 3. Factores distintivos:

- ¿Qué elementos caracterizan a la implementación de esta política?
- ¿Cuál es el valor público que deben resguardar o transmitir a la sociedad como Consejo?
- ¿Es centralizada-descentralizada? ¿Ha habido coordinaciones intersectoriales o multinivel? ¿Cómo se ha dado? ¿Cuáles han sido las organizaciones (públicas y/o privadas) que han participado de las coordinaciones? ¿Existe separación entre decisiones de gestión y decisiones políticas? ¿Tiene una mirada técnica? ¿Se ha politizado? ¿Qué problemas puede generar este modelo de implementación?

Objetivo: Identificar elementos que sirvan de base para relacionar la política con los principales modelos de gestión. Se trata de “dibujar” la implementación de la política y aquellas variables que favorecen u obstaculizan su implementación.

## 4. Actores del proceso:

- ¿Qué actores (políticos-técnicos-sociales) intervienen en la implementación de esta política? ¿en qué roles? ¿intervienen actores del sector privado o de la sociedad civil? ¿Cuál es el grado de injerencia que tienen en el desarrollo de esta política? ¿Es adecuada esta participación? ¿Propondría otros actores? ¿Cuáles?



Objetivo: Identificar actores relevantes y su rol dentro del proceso de implementación de la política.

5. Toma de decisiones de la implementación:

- ¿En quién radica la toma de decisiones de esta política? ¿Es colegiada? ¿Es individual? ¿Son decisiones técnicas o políticas? ¿Qué elementos de decisión están contenidos en la política? ¿Qué procesos se siguen para decidir sobre la política?

Objetivo: Reconocer los mecanismos existentes para la toma de decisiones. Verificar las atribuciones de los tomadores de decisión en el contexto de la política.

6. Presupuesto:

- ¿Cuál es el presupuesto disponible para esta política?
- ¿Cómo se asignan los recursos? ¿Quién decide sobre estos recursos? ¿Qué mecanismos de asignación de recursos existen? ¿Considera que son suficientes los recursos financieros? ¿Existen otros mecanismos de financiamiento para la política?

Objetivo: Relacionar el diseño de la política y sus desafíos de implementación con la magnitud y mecanismos de asignación de recursos financieros.

7. Diagnóstico y recomendaciones:

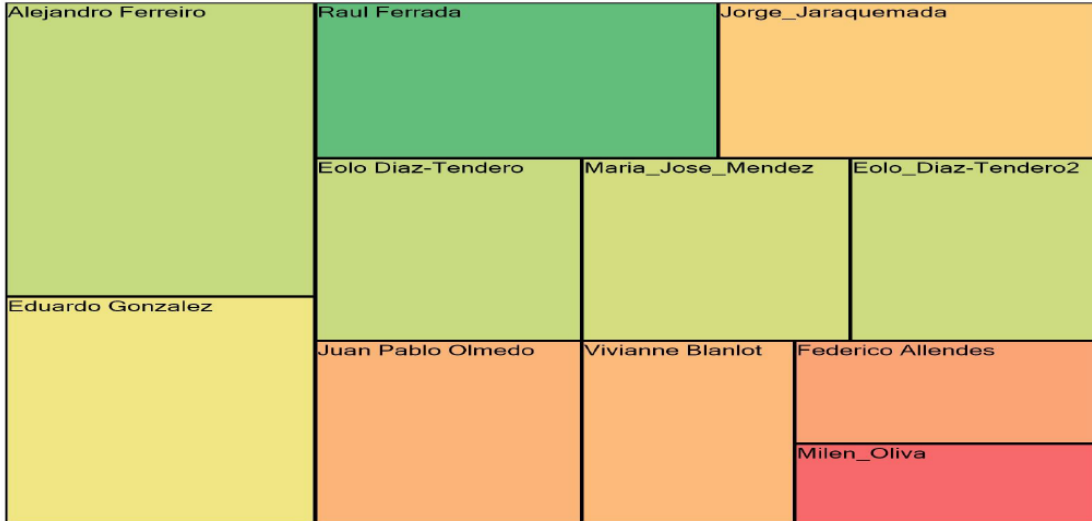
- A su juicio ¿Cuáles han sido las principales dificultades del proceso de implementación de la política?
- ¿Qué impactos no previstos han surgido de la implementación de esta política?
- ¿Qué aprendizajes surgen de la implementación de esta política? ¿Qué recomendaciones haría para mejorar el proceso de implementación de esta política?

Objetivo: Identificar opciones de mejora y su viabilidad.

## Anexo C: Análisis de codificación de datos cualitativos

### Ilustración 7: Recursos comparados por cantidad de codificación de nodos

Recursos comparados por cantidad de codificación de nodos



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

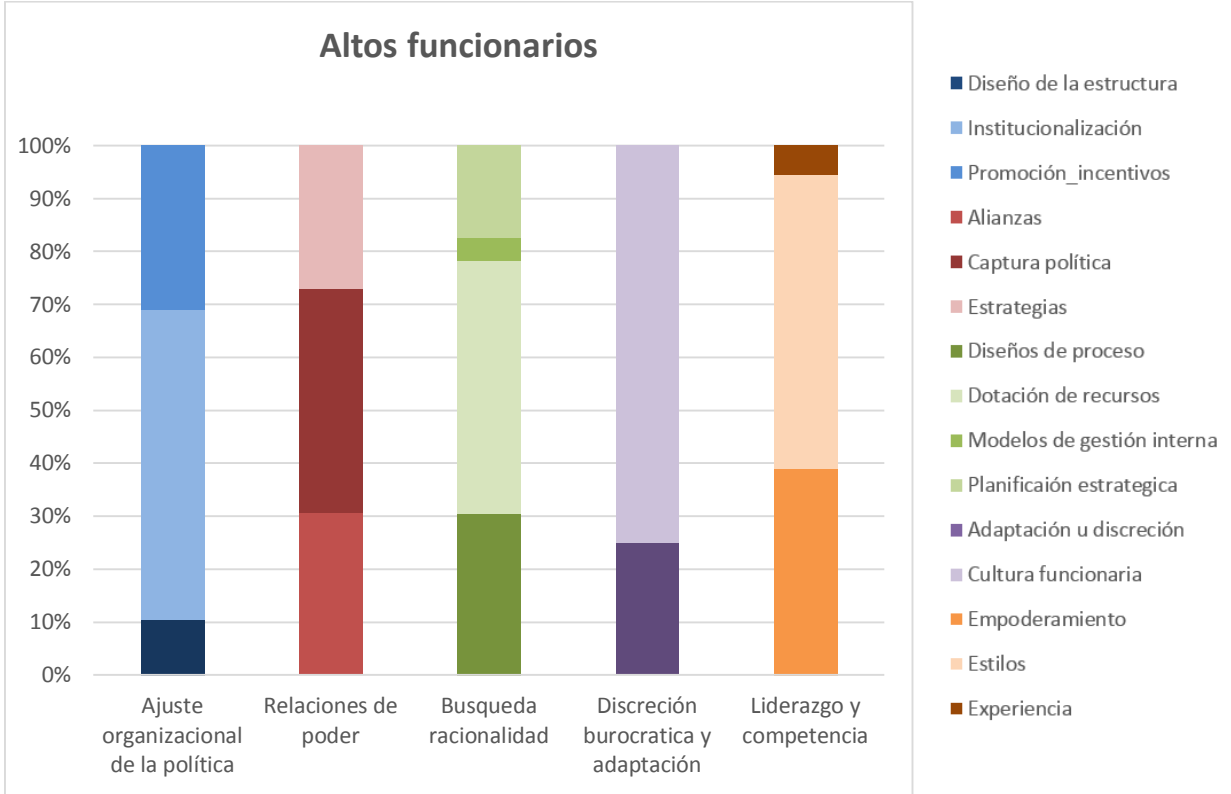
### Ilustración 8: Nodos comparados por cantidad de elementos codificados

Nodos comparados por cantidad de elementos codificados



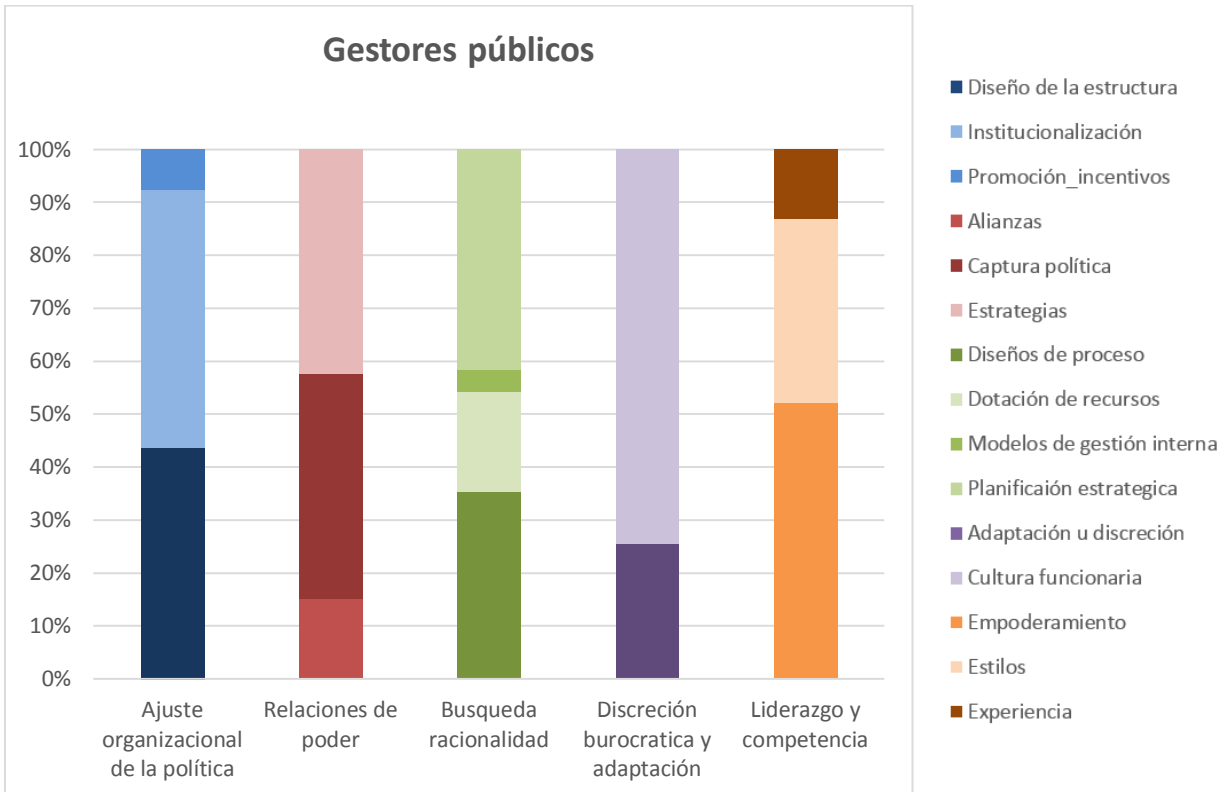
Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

**Ilustración 9: Composición de los subnodos según grupo Altos Funcionarios**



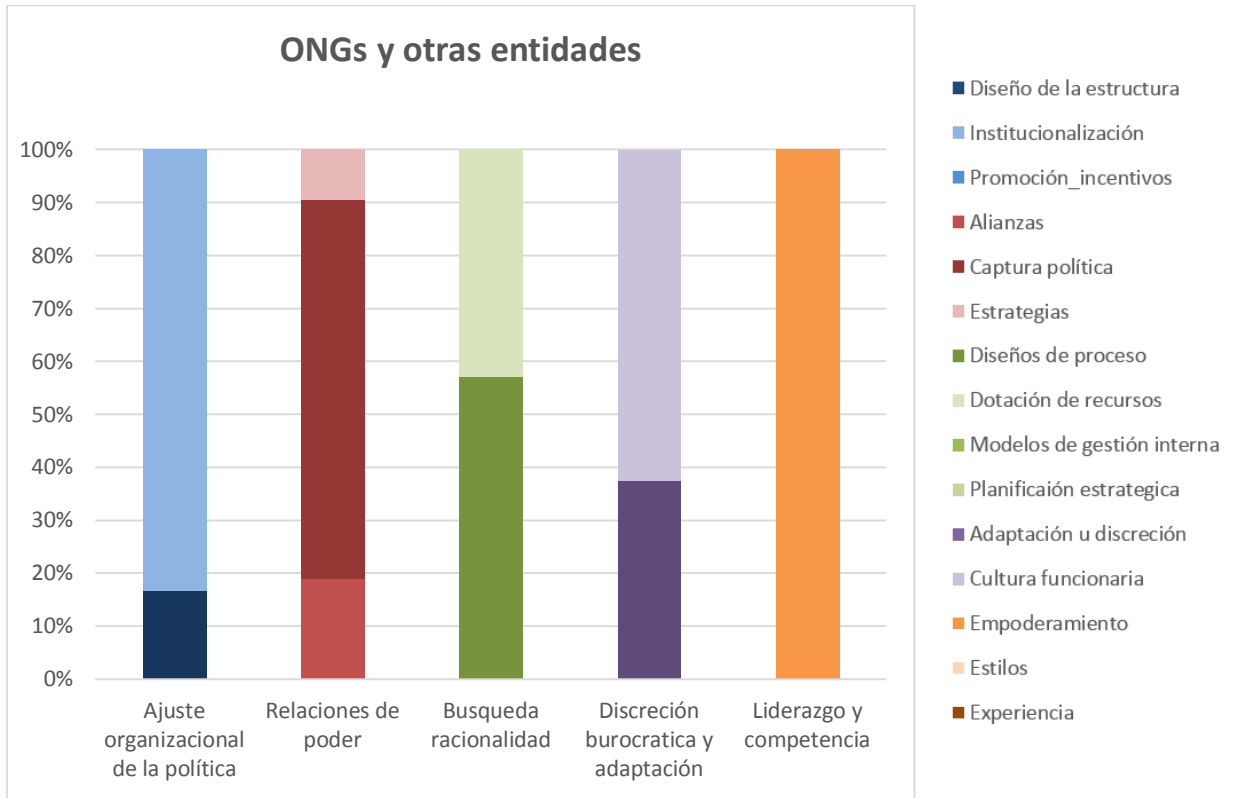
Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

**Ilustración 10: Composición de los subnodos según grupo Grupos públicos**



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

**Ilustración 11: Composición de los sub-nodos según grupo ONGs y otras entidades**



Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas

## **Anexo D: Planificación Estratégica y Control de Gestión en el Consejo para la Transparencia**

El Consejo para la transparencia ha desarrollado su proceso institucional a partir de un sistema de gestión de la calidad en base al uso de las normas ISO 9000, con el objeto de que a partir de su cadena de valor se produzca una mejora continua de sus procesos con tal de entregar mejores y mayores niveles de satisfacción a quienes son sus usuarios. Además, ha utilizado diversas herramientas de gestión, como son la gestión por procesos y orientación al cliente.

Conforme a lo anterior es que cada producto del CPLT, recoge las orientaciones y decisiones de un plan estratégico, expresado en objetivos, indicadores y metas acorde al cuadro de mando integral que esta institución ha diseñado llevar adelante en consonancia con las normas ISO de calidad.

Bajo estas orientaciones es que esta institución ha desarrollado una estrategia escalonada, que ha consistido en implementar un sistema de gestión de la calidad generando que los procesos institucionales respondan a un cierto estándar de trabajo, con el propósito de incentivar e ir unificando las mejores prácticas laborales en función de las mejoras continuas que se observan a diario.

La comunicación al interior del CPLT, es a través de un documento llamado “*Manual de la Calidad*”, el cual entrega orientaciones generales al respecto de la estructura funcional y lineamientos que compondrán el sistema, sus procesos e interacciones.

### Principales lineamientos del CPLT

La estrategia según lo planteado en el Manual de la Calidad Institucional es:

“El CPLT define sus lineamientos en base al análisis de su marco regulatorio, Ley 20.285 sobre acceso a la información pública, y prioridades institucionales en el ejercicio del derecho de acceso de las personas” (2014, pág. 4).

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”. (2014, pág. 4)

Así también el CPLT ha definido objetivos estratégicos, a través de su Manual de la Calidad Institucional:

- 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, 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 experiencias comparadas y mejores prácticas institucionales. (2014, págs. 5,6).

El CPLT bajo el esquema de la cadena de valor, refuerza su orientación al cliente basada en el enfoque de procesos.

### Ilustración 12: Cadena de valor del Consejo para la Transparencia



Fuentes: Consejo para la Transparencia, (2014, pág. 5)

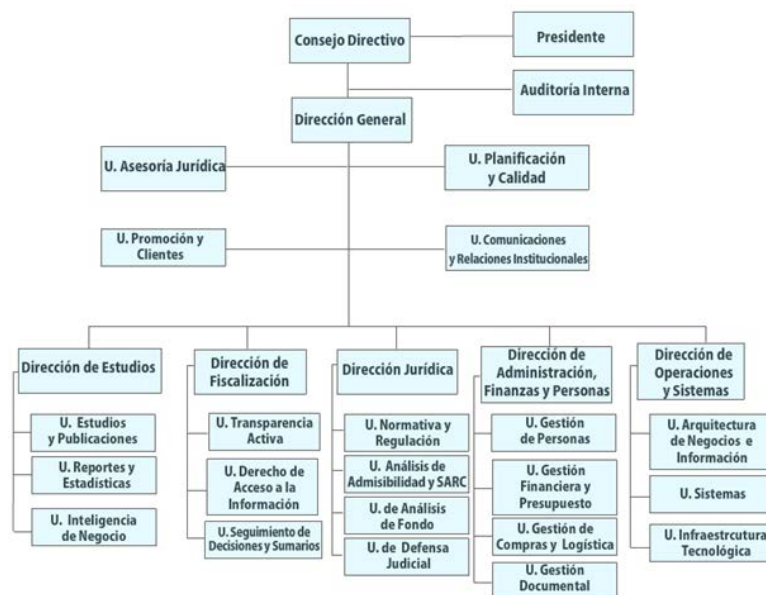
La cadena de valor del CPLT presenta un marcado enfoque regulatorio, porque su línea central comienza y termina con el ejercicio de la función normativa. De igual manera, estos procesos se ven reforzados por funciones de promoción y difusión para sus diversos clientes, además de contar con una línea permanente de atención de consultas para favorecer el conocimiento y capacidades para el ejercicio del derecho de acceso a

la información. Los procesos regulatorios y de promoción son revisados posteriormente con las acciones de fiscalización y también a través de la recepción de reclamos y amparos frente a la denegación de acceso de información. Todas estas líneas de negocio son sinérgicas, y sus resultados son insumos para el desarrollo de nuevos ciclos regulatorios y la mejora continua de sus prestaciones.

La estrategia del CPLT se sustenta en el uso de distintos procesos directrices como son: la planificación estratégica y la gestión del conocimiento, con apoyo de la gestión y del desarrollo de personas. Este modelo también contempla procesos de soporte como ayuda al desarrollo de los servicios del CPLT, sumado a la comunicación externa e interna permanente que mantienen el organismo permitiendo de este modo la difusión adecuada y la puesta en acción de la estrategia y compromisos adquiridos.

En cuanto a su estructura orgánica, es importante mencionar que el CPLT es una corporación autónoma de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la Ley 20.285. Su estructura está definida en su reglamento orgánico mediante resolución exenta N°398/2012 del 18 de julio del 2012<sup>12</sup>.

**Ilustración 13: Organigrama del Consejo para la Transparencia.**



Fuente: Consejo para la Transparencia, (2014, pág. 7)

La administración y dirección del CPLT corresponde a un Consejo Directivo, integrado por cuatro consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio. Duran tres y seis

<sup>12</sup> Ver Ilustración 13: Organigrama del Consejo para la Transparencia.

años en sus cargos y el Presidente es elegido por los propios Consejeros, quién permanece en su cargo por 18 meses.

Por su parte la dirección ejecutiva le corresponde al Director General, quien es el representante legal y jefe del servicio, y está a cargo de la planificación, organización, dirección y coordinación del funcionamiento del CPLT, para aquello como se muestra en la Ilustración 13, se cuenta con cinco direcciones<sup>13</sup>.

### Mapa de proceso institucional CPLT

El CPLT a través de un enfoque de procesos: a) diseña, gestiona y mejora sus procesos para apoyar su estrategia y objetivos; b) Integra equipos hacia objetivos mayores, generando que la inclusión del cliente de inserte dentro de su cadena productiva y c) permite satisfacer plenamente a sus clientes a partir de ir generando mayor valor agregado en su oferta pública.

El mapa institucional<sup>14</sup> del CPLT se distinguen tres niveles: estrategia, de negocio y soporte, a su vez estos se desagregan en macro-procesos y subprocesos en un segundo nivel de especificación.

En el **nivel de estrategia** se concentran aquellos que dan dirección al accionar del CPLT, por lo tanto, encontramos los macro-procesos de planificación y control, gestión del conocimiento, comunicación y relacionamiento. El objetivo de este nivel es entregar las alertas a la institución sobre sus niveles de cumplimiento respecto de la misma estrategia y compromisos y posibles escenarios a considerar en un futuro próximo.

A **nivel de negocio**, se hace referencia a los servicios que entrega el CPLT a su público objetivo, partiendo por el macro-proceso regulatorio. Siguiendo de modo secuencial este proceso, se apoya por otros macro-procesos como son el de promoción y difusión para su conocimiento a las personas (quienes ejercen el derecho) y organismos públicos (como sujetos obligados), luego se tiene el macro-proceso de fiscalización, con el objeto de evidenciar el cumplimiento de las exigencias expuestas, cerrando el ciclo de negocio con el macro-proceso de solución de conflictos.

De modo transversal en el CPLT se tiene la línea de atención al cliente, responsable de gestionar el contacto con los distintos públicos objetivos, recepcionar y dar respuesta a los requerimientos de información.

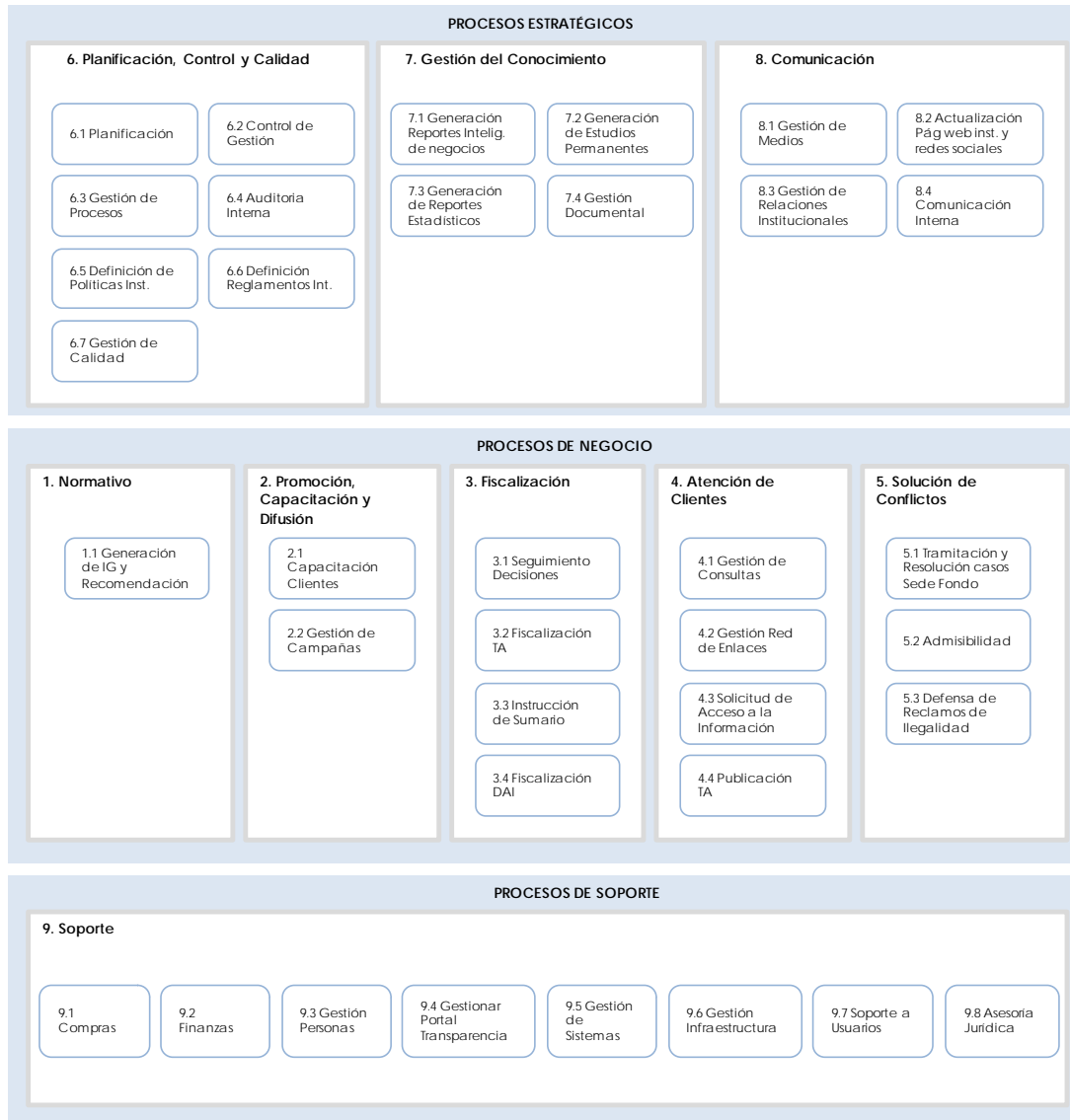
---

<sup>13</sup> Dirección de Estudios, Dirección Jurídica, Dirección de Fiscalización, Dirección de Operaciones y Sistemas, y Dirección de Administración, Finanzas y Personas.

<sup>14</sup> Ver Ilustración 14: Mapa de Procesos Institucional.



## Ilustración 14: Mapa de Procesos Institucional.

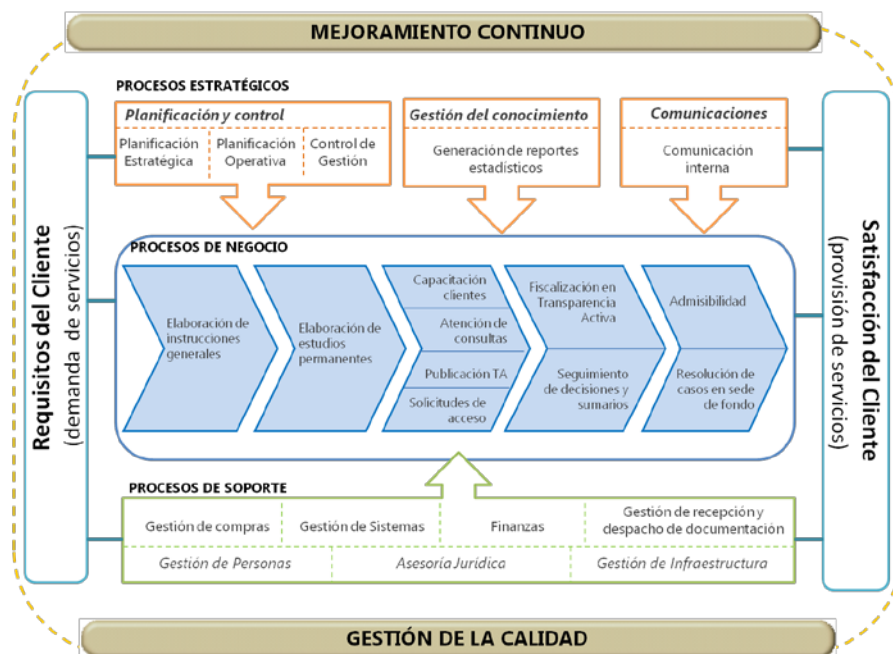


Fuente: Consejo para la Transparencia, (2014, pág. 9)

Por último, se tiene el **nivel de soporte**, que actúa de apoyo necesario para el desarrollo y producción de los procesos de negocio, en este nivel se encuentran los procesos de gestión y desarrollo de personas, la ejecución de los recursos financieros, procesos de adquisición y entrega de bienes y servicios. Este nivel está destinado a satisfacer las necesidades propias del CPLT para cumplir con una adecuada gestión de su organización.

Para poder ir impregnando a toda la organización bajo la lógica de mejoramiento continuo y gestión de la calidad, el CPLT hace uso de un mapa de procesos del Sistema de gestión de la Calidad institucional<sup>15</sup> en adelante SGCI.

**Ilustración 15: Mapa de Procesos del Sistema de Gestión de la Calidad Institucional.**



Fuente: Consejo para la Transparencia, (2014, pág. 11)

Mediante este mapa de SGCI se expone y muestran las interacciones de los distintos procesos dentro del sistema, destacando lo siguiente:

Procesos **estratégicos** en los que se encuentra el proceso de **Planificación**, encargado de apoyar en la construcción de las definiciones estratégicas institucionales, mediante el uso de un marco estratégico del CPLT que alimenta el desarrollo de **planes operativos**. Como parte de este mismo ámbito se cuenta con un proceso denominado gestión del conocimiento, encargado de **generar reportes estadísticos**, nutriendo periódicamente sobre el desempeño institucional, se incluye además el proceso de comunicaciones internas.

Las líneas de negocio contempladas son las referidas al ámbito de regulación, promoción y difusión, atención de clientes, fiscalización y solución de conflictos.

<sup>15</sup> Ver Ilustración 15: Mapa de Procesos del Sistema de Gestión de la Calidad Institucional.

En lo que respecta al **marco normativo** aquí se encuentran: el proceso de **elaboración de instrucciones generales**, encargado de generar la normativa necesaria para apoyar la aplicación de la ley 20.285. Al interior del macro- proceso **promoción y difusión** se encuentra la **elaboración de estudios permanentes**, que busca entregar de manera periódica información del entorno que permita ajustar a la institución sus prioridades y estrategias de acción.

El ámbito de atención de consultas, se ubican los procesos de **Atención de consultas**, Solicitudes de acceso a la información, Capacitación a clientes y Publicación en Transparencia Activa.

En lo referido al macro proceso de fiscalización, se abarca la **fiscalización en transparencia activa** que evalúa los niveles de cumplimiento de los sujetos obligados en función de las exigencias impuestas en transparencia activa.

También se encuentra el proceso de **Seguimiento de decisiones e instrucción de sumarios**, que se encarga de instruir sumario por incumplimiento a las exigencias de transparencia.

En el macro proceso de solución de conflictos se ubican los procesos de **admisibilidad y resolución de casos en sede de fondo**, que son los procesos a cargo del tratamiento de los amparos y reclamos al consejo. Su producto es la confirmación/rechazo de admisibilidad de un caso y la entrega de información del mismo a la Unidad de Reclamos, como responsable de la segunda etapa en el macro-proceso de solución de conflictos.

Los procesos de **compras, finanzas y gestión de sistemas**, apoyan el desarrollo de cada uno de los negocios del CPLT. Se incorpora también como proceso transversal de apoyo, la **gestión de recepción y despacho de documentación** realizado a través de la oficina de partes.

Finalmente se encuentra el proceso de **asesoría jurídica** como un proceso de soporte que brinda apoyo directo al Director General en la elaboración de resoluciones, revisión y visación de documentos jurídicos.

Así también recordar que el CPLT trabaja bajo la óptica del mejoramiento continuo en todos sus procedimientos obligatorios, internalizando de este modo los requisitos del cliente para su posterior medición y análisis de resultados.

## Política y objetivos de calidad

La Dirección General del CPLT ha establecido un marco de referencia en materia de gestión de calidad a través de la formalización y comunicación a todo el personal de su Política de Calidad. El presente documento tiene como finalidad ser el sustento del diseño, implementación y mejora continua de su forma de trabajo.

### **La Política de Calidad señala:**

“En el CPLT gestionamos la calidad cumpliendo nuestra misión y objetivos estratégicos, a través de un enfoque de mejoramiento continuo de los procesos y con especial atención en el cumplimiento del mandato legal de garantizar el derecho de acceso a la información y fiscalización para satisfacer a nuestros clientes.

Para cumplir con nuestra política de la calidad, reconocemos la importancia de contar con un buen ambiente de trabajo y promover la participación de las personas en el desarrollo de las labores diarias a través de canales de comunicación permanentes y efectivos” Consejo para la Transparencia (2014, pág. 17).

Para asegurar el cumplimiento de esta Política de la Calidad, la Dirección General realiza la medición por medio de los objetivos estratégicos de la institución, de este modo, compromete el logro de la misión y los requisitos del cliente, y por consiguiente la mejora continua de sus procesos.

Sustentado en la metodología del balanced scorecard (BSC), determina además que su medición se realice en todos los niveles de la organización, con el enfoque de que cada equipo de trabajo visualice su contribución al logro de los objetivos<sup>16</sup>.

El monitoreo en cuanto al cumplimiento de las metas por equipo y el estado de implementación del SGC institucional es de la Unidad de Planificación y Calidad, quién reporta a intervalos planificados a la Dirección General y retroalimenta a las demás Direcciones respecto de los estados de avance evidenciados y la necesidad de ajustes.

Con el objeto de ofrecer una buena experiencia al cliente en cuanto a los productos que oferta el CPLT, esta institución maneja un documento que contiene la información completa y actualizada de los objetivos estratégicos y su relación con las metas y procesos del CPLT, se denomina “Mapa Estratégico 2014 y Sistema de Incentivos” y se

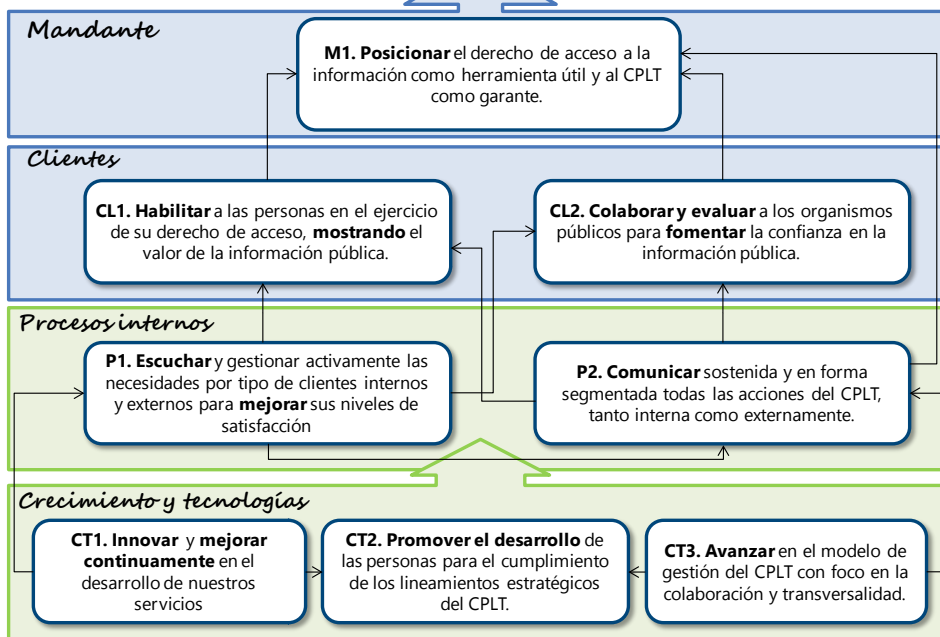
---

<sup>16</sup> Ver Ilustración 16: Mapa Estratégico del CPLT 2014 – 2017.

encuentra en la plataforma de Seguimiento de Compromisos (SECO) en la Intranet del Consejo para la Transparencia.

### Ilustración 16: Mapa Estratégico del CPLT 2014 – 2017.

*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: Consejo para la Transparencia, (2014, pág. 17)