



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

**LA EXPERIENCIA DE CHILE EN LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN: EL CAMBIO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO CENTRAL
ANTE LAS NUEVAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.**

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

JOSÉ DANIEL SOUSA OLIVA

PROFESOR GUÍA:

ÁLVARO VÁSQUEZ VALDIVIA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:

CAROLA CÓRDOVA MANRÍQUEZ

JAIME BINDER ROSAS

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ-RAMIL

SANTIAGO DE CHILE

2010

Resumen

Chile logró instalar en sus instituciones una política indispensable en el desarrollo de las democracias modernas: el de la transparencia y acceso a la información pública. El presente estudio da cuenta de los factores que facilitaron y dificultaron la aplicación de esta política pública en 2009 y de cómo las instituciones del Gobierno Central comenzaron a cambiar ante los desafíos de la Ley 20.285 (LAIP). Con base en este diagnóstico, se hacen propuestas de mejora de la implementación de esta nueva política pública, que de aplicarse de manera eficaz, contribuiría a dar pasos importantes hacia una variable indispensable para medir la calidad de la democracia, el *accountability*.

Esta investigación sólo se enfoca a la transparencia pasiva en las instituciones del Gobierno Central. Debido a que la transparencia y acceso a la información como una política pública con regulaciones y sanciones es un tema nuevo en Chile, fue necesario aplicar un estudio exploratorio, mediante entrevistas semiestructuradas a *stakeholders* y a quienes coordinaron los grupos de trabajo para implementar la LAIP, que permitiera identificar hipótesis sobre aquellos factores que facilitarían y/o dificultarían la implementación de la LAIP, así como conocer la forma en que se estaban adecuando las distintas instituciones para su aplicación.

Sobre la base de los ámbitos identificados en el estudio exploratorio: *gestión documental, momentos previos a la implementación de la LAIP, claridad normativa, tipo de capacitación, desafíos del cambio y ciudadanía informada de sus derechos*, se elaboró un cuestionario que incluía variables específicas, el que fue aplicado a una muestra representativa de las instituciones del Gobierno Central. Los encuestados en este caso fueron quienes implementan de manera directa la política de transparencia pasiva, pues son ellos quienes conocen de los problemas que surgen al implementar la LAIP.

Los hallazgos de la investigación señalan que en esta política pública del tipo *top down*, hubo eslabones defectuosos que redujeron la eficacia de la implementación, entre ellos, que los recursos financieros y humanos no estuvieron disponibles y que los tiempos de adaptación no fueron adecuados, en consecuencia, la instalación de las capacidades mínimas de operación para poder cumplir con la transparencia pasiva debió ser lenta y progresiva.

El estudio cuantitativo mostró que durante la implementación, algunos elementos se resolvieron de manera adecuada, como la coordinación de los equipos de trabajo en los momentos previos a la vigencia de la LAIP; la capacitación a los funcionarios públicos, y un visible liderazgo de las autoridades al involucrarse en la transformación de las instituciones.

Sin embargo, se identificaron temas que dificultan la plena aplicación de la transparencia pasiva, algunos a resolverse a largo plazo y otros que deben atenderse con prioridad, entre los que destacan: la modificación de la política de gestión documental; la falta de claridad de la LAIP y de su reglamento; una ciudadanía que todavía no está ejerciendo en forma plena su derecho de acceso a la información al desconocer los beneficios y límites de la Ley, aspecto que no permite avanzar hacia un *accountability* efectivo.

Para atender lo anterior, las propuestas de mejora apuntan a un plan estratégico a desarrollar en tres etapas, y de manera paralela, las recomendaciones indican reforzar una gestión del cambio con el involucramiento de los directivos hacia los nuevos valores públicos; una política de promoción de los beneficios y límites de la LAIP, acompañado de la instalación de un observatorio desde la ciudadanía, que genere mayor participación y escrutinio público.

ÍNDICE

Contenido

Introducción	6
1. Antecedentes y marco conceptual	9
1.1 Transparencia y acceso a la información	9
1.2 Evolución de la Ley de Transparencia en Chile	10
1.3 Aprobación de la LAIP	13
1.4 Aspectos relevantes de la nueva Ley 20.285	16
1.4.1. Transparencia activa	16
1.4.2. Transparencia Pasiva	17
1.4.3 La información reservada	17
1.5 Transparencia y acceso a la información en el contexto de la calidad de la democracia ..	18
1.6 La implementación de la LAIP y el enfoque <i>top down</i>	20
1.7 Concepto de resistencias al cambio	21
2. Metodología de Investigación	26
2.1 Objetivo general	26
2.2 Objetivos específicos	26
2.3 Metodología	26
2.4 Diseño del estudio exploratorio	26
2.5 Recolección de información cualitativa	27
2.6 Diseño del instrumento cuantitativo	31
2.7 Determinación de la muestra para el estudio cuantitativo	32
3. Estudio exploratorio	37
3.1 Hallazgos exploratorios	37
3.2 Resultados exploratorios por dimensiones	39
Factores que facilitan la implementación de la LAIP	43
3.5 Factores a medir	43
4. Investigación y análisis de resultados	47

4.1 Panorama general	47
4. 1.1 Momentos previos a la implementación de la Ley 20.285	50
4.1.2 Plazo de la vigencia de la Ley 20.285	50
4.1.3 Recursos económicos	52
4.1.4 Coordinación previa a la implementación de la Ley	53
4.1.5 Elementos que explican una buena implementación.....	55
4.1.6 Elementos que dificultaron que algunos servicios no estuvieran preparados	56
4.2. Aspectos legales	58
4.2.1 Inquietudes legales de los funcionarios.....	58
4.2.2 Las causales sobre información reservada	60
4.2.3 Interpretaciones específicas de la Ley 20.285.....	61
4.2.4 Claridad en los procedimientos del Reglamento de la LAIP	62
4.2.5 Cómo proceder ante la información que afecta a derecho de terceros	64
4.2.6 Disyuntivas que no resuelve el Reglamento.....	65
4.2.7 Los aspectos legales más complejos	66
4.3. Aspectos tecnológicos	69
4.3.1. Los servicios del Estado que utilizan el software entregado por la CPT	69
4.3.2 Utilidad del software de la Comisión de Probidad y Transparencia	70
4.3.3. Diseño de un sistema tecnológico especial para cada servicio.....	72
4.3.4. Fortalecimiento y modernización de las áreas de informática	73
4.3.5. Los sistemas informáticos de la CPT, ¿facilitan el proceso de respuesta de solicitudes de información?.....	74
4.4 Gestión Documental.....	75
4.1.1 Digitalización de los archivos públicos.....	76
4.1.2 Acceso a los archivos	77
4.1.3 Gestión documental y el cumplimiento de los plazos de la LAIP.....	78
5. Capacitación	79
5.1.1 Capacitación que contribuyó a aclarar dudas sobre la implementación de la LAIP ..	80
5.1.2 Capacitación adecuada a las necesidades del Servicio.....	82
5.1.3 La capacitación y la información pública como un derecho ciudadano y como fundamental para mejorar la calidad de la democracia	83

5.1.4 La capacitación dio a conocer a todo el personal el proceso de gestión de solicitudes de información	84
6. Desafíos del cambio	85
6.1.1 Resistencias de los funcionarios públicos al cambio.....	85
6.1.2 Resistencias a mayor carga de trabajo.....	86
6.1.3 ¿La LAIP afectó la privacidad en la institución?	87
6.1.4 Cambios en la manera de hacer las cosas.....	88
6.1.5 ¿La publicación de los sueldos deterioró el clima laboral?.....	89
6.1.6 Temores de los funcionarios a un mal uso de la información pública	90
6.1.7 Visible liderazgo de la autoridad para gestionar el cambio.....	91
7. Solicitudes complejas de acceso a la información	92
7.1.1 Ciudadanía con poca información sobre los alcances de la LAIP.....	92
7.1.2 Solicitudes complejas que rebasan las capacidades del gobierno	93
7.1.3. Síntesis de los hallazgos	97
8. Conclusiones finales y recomendaciones	100
Bibliografía	107

Introducción

Con la promulgación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado 20.285 (LAIP), Chile logró instalar en sus instituciones una política pública indispensable para el desarrollo democrático, la transparencia y acceso a la información que, por un lado, abre la posibilidad para que la calidad de la democracia chilena avance con la instalación de un canal formal e institucional de participación ciudadana, que limita el poder, y por otra parte, supone una transformación de la cultura en los funcionarios de gobierno en lo relativo a la concepción tradicional del “secretismo” en la provisión de información al público.

Llevar a cabo la implementación de la LAIP ha significado un gran reto para la gestión pública de los distintos órganos del Gobierno Central, ya que implica un desafío inmediato en materia de modernización del Estado y, adicionalmente, se relaciona con la calidad de la democracia, porque sin un Estado con capacidades, las promesas universalistas de la democracia se ven amenazadas.

Es así como el 20 de abril de 2009 entró en vigor la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285 (LAIP), lo que no ha estado exenta de complicaciones. ¿Cuáles han sido los factores que dificultan su implementación?, ¿cómo se han transformado las instituciones del Gobierno Central ante este desafío? y ¿qué acciones deben emprenderse en el camino para mejorar esta política pública, que como efecto colateral, contribuiría a mejorar la calidad de la democracia del país al instalarse un accountability efectivo, variable indispensable en las democracias modernas?

La importancia de la implementación eficiente de esta política pública va más allá de un asunto de gestión, puesto que el derecho de acceso a la información pública está consagrado en la Constitución, lo que lo convierte, de ser adecuadamente utilizado, en un mecanismo eficaz de limitación del poder y disminución de la corrupción.

El presente estudio de caso tiene el objetivo de proponer acciones de política pública que contribuyan a mejorar la implementación de la Transparencia y Acceso a la Información en su modalidad pasiva¹, y por consiguiente una mejora en la gestión pública que permita avanzar hacia una de las dimensiones con las que se examina en la actualidad a las democracias de un país: la rendición de cuentas (accountability) y la efectividad que tienen los ciudadanos al ejercer su derecho de solicitar información pública a quienes administran el Estado.

En el primer capítulo, el lector encontrará los antecedentes de la evolución de la Ley 20.285, así como referencias teóricas que sustentan que la transparencia y rendición de cuentas como un requisito indispensable para elevar la calidad de la democracia.

El capítulo II detalla la metodología utilizada en esta investigación, la cual se divide en tres etapas: a) una investigación exploratoria, donde surgen las variables a estudiar; b) el diseño de un instrumento cuantitativo, y c) el método de aplicación del cuestionario que entregará datos cuantitativos.

Debido a que la transparencia y acceso a la información como una política pública con regulaciones y sanciones es un tema nuevo en Chile, fue necesario realizar previo al 20 de abril, fecha en que entra en vigencia la Ley, un estudio que entregara datos cualitativos sobre cómo se preparaban los ministerios del Gobierno Central y cuáles eran los elementos que, a juicio de los

¹ Se denomina transparencia pasiva al derecho que tienen los ciudadanos de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado. Sin embargo, para el gobierno, la transparencia pasiva se reduce al mecanismo por el cual los ciudadanos solicitan información pública.

implementadores, facilitaban o dificultaban la puesta en vigencia de esta política pública. El capítulo III da cuenta de los resultados obtenidos en este estudio exploratorio.

Posteriormente, bajo la premisa de que lo medido es posible de mejorar, se aplicó un estudio cuantitativo para cuantificar el impacto de los fenómenos antes encontrados en una muestra representativa de los servicios del Estado.

En el capítulo IV se presentan los resultados de la investigación cuantitativa y se retoman los elementos cualitativos así como de las teorías para explicar, por un lado, aquellos elementos que fueron resueltos adecuadamente, y los factores que dificultan la implementación de la transparencia pasiva.

Finalmente, lo anterior permitirá elaborar conclusiones y propuestas de corrección de la política pública analizada que posibiliten tanto la modernización de las instituciones del Estado como el avance hacia una mejor accountability, que es una de las dimensiones utilizadas para analizar la calidad de la democracia de un país.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

“Que una cosa o cuerpo sea transparente significa que a través de él pueden verse los objetos claramente”².

1. Antecedentes y marco conceptual

1.1 Transparencia y acceso a la información

El acceso a la información pública es la columna vertebral de la transparencia. Se define como el derecho a recibir de forma eficaz y oportuna cualquier información que haya sido elaborada, recibida o procesada con fondos públicos y que se encuentre en poder del Estado.

La información pública se define como “la información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha que fue creada, sus autores ni si está o no clasificada” (Solimano, Tanzi, Del Solar, 2008).

Así, la información pública en poder del Estado es amplia, variada y puede contener antecedentes tales como actos administrativos, antecedentes utilizados en el proceso de toma de decisión de cualquier política, información sobre remuneraciones y planta de organismos públicos, transferencia de fondos públicos, fiscalizaciones de empresas, evaluaciones de políticas públicas, votaciones en el Congreso, resoluciones en los Tribunales de Justicia, etc. En la medida en que aumenta la disponibilidad de la información en poder del Estado se generan las bases para una gestión transparente (Solimano, Tanzi, Del Solar, 2008).

La transparencia consiste en respetar y cautelar la publicidad de la información y facilitar el acceso de cualquier persona a ella, a través de los medios y procedimientos legales³.

El concepto de transparencia va más allá del acceso a la información. “Es el acceso fluido y oportuno de información confiable, relevante y verificable” (Vishwanath y Kaufmann citados por Del Solar, 2008). Es así como la organización Transparencia Internacional (2009) señala que “es el principio que permite que quienes son afectados por determinadas decisiones puedan conocer no sólo los hechos y las cifras, sino también los mecanismos y procesos de las políticas públicas”.

La transparencia contribuye a incrementar el valor público⁴. Aportar información oportuna, fidedigna, comprensible y pertinente no sólo es preferible desde el punto de vista normativo. Fung, Graham y Weil (2003) señalan que la sustentabilidad de las normas pro transparencia está directamente relacionada con la legibilidad, comprensibilidad y relevancia de la información. En la medida en que no se mejoren estas condiciones, las políticas a favor de la transparencia tienden a deteriorarse. Ésta sólo funciona si se cumplen dos condiciones: a) las instituciones están dispuestas y son capaces de entregar información demandada; b) que quienes reciban la información tengan la capacidad de evaluar dicha institución de acuerdo a un criterio estándar de comportamiento (Florini, 1999).

² Harasic, Davor. “Ley de acceso a la información: ¿un antes y un después?”. Chile Transparente. 2009.

³ Artículos 8° de la Constitución chilena y 4° de la Ley 20.285.

⁴ El valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones (Kelly y Muers, 2003). No obstante, es el ciudadano quien finalmente lo define a través de los mecanismos de expresión en los sistemas democráticos. La legitimidad es el asunto, pues la legitimidad del Estado depende generalmente de qué tan bien se crea ese valor público, por lo que las preferencias de la ciudadanía juegan un rol importante que deriva en la confianza. Para Mark Moore (1998), la creación de valor público consiste en generar el máximo valor posible para la población a partir de los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos existentes en la institución, basándose en la imaginación gerencial, a fin de cumplir con los propósitos establecidos en los mandatos y con la máxima eficacia y eficiencia.

La transparencia se entiende también como la promoción del acceso a la información del gobierno y el fomento de prácticas que reduzcan las oportunidades de corrupción a través del diálogo y la comunicación con la ciudadanía (Pérez, 2004). De acuerdo con esto, se entiende como un bien público que vale la pena difundir por las externalidades positivas que genera, reduciendo las irregularidades de información y los problemas de agencia que por su falta podrían generarse.

En su dimensión política, la transparencia promueve el rol de la ciudadanía como agente de control del proceso, redistribuyendo el poder en su beneficio y en desmedro de la burocracia. Así con el fomento de la participación de la ciudadanía en la gestión del Estado se pueda aportar legitimidad a la actividad pública.

El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley⁵.

1.2 Evolución de la Ley de Transparencia en Chile

A partir de 1999⁶, Chile contaba con disposiciones legales que de manera parcial reconocían el derecho de acceso a la información pública en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado no. 18.575 (artículo 11 bis). No fue hasta 2005 que este derecho se elevó a rango constitucional con la reforma de la Constitución Política⁷. A pesar de esto, no existía un mecanismo institucional que permitiera y garantizara que los ciudadanos consultaran información pública para conocer, comprender y pedir cuentas de las decisiones de quienes administran el Estado, sus políticas y de las consecuencias de éstas.

Sin embargo, es necesario exponer que el sano escrutinio y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos se ha dado escasamente⁸ en Chile. Desde el regreso al régimen democrático en 1990 y hasta la fecha, los canales institucionales de participación ciudadana han sido débiles y mínimos.

La Concertación de Partidos por la Democracia, que ha gobernado desde la etapa de transición democrática hasta la actualidad, no habría tenido la capacidad de instalar mecanismos de participación efectiva a niveles locales y comunales.

La historia hace referencia a un tejido social barrido por la dictadura y que dejaría como herencia al régimen democrático una distancia evidente entre ciudadanos y quienes gobiernan. Durante la etapa de transición, las negociaciones políticas entre las fuerzas pro dictadura que dejaban el poder y los grupos pro democracia que entraban a gobernar pudieron influir en que no se establecieran mecanismos participativos para la sociedad por temor al diálogo y los conflictos. Como consecuencia, el diseño institucional chileno en la fase de instalación sería

5 Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285.

6 Vale recordar que antes de 1999, un ominoso silencio era todo lo que el legislador entregaba sobre este particular, mientras una norma reglamentaria de 1974 permitía a las autoridades calificar los documentos u oficios en “secretos”, “reservados” u “ordinarios” sin ninguna cortapisa. La ley N° 19.653, sobre Probidad Administrativa, vino a consagrar como regla general la publicidad de los actos administrativos y de “los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial”, restringiendo la reserva a una lista basada en 4 causales que podía ser desarrollada por vía reglamentaria y admitiendo una impugnación en sede judicial. El resultado es conocido: los reglamentos emplearon copiosamente esa alternativa al punto que la excepción (el secreto) se transformó en regla general. (Rajevic, 2008).

7 El inciso segundo del Artículo 8 constitucional establece que “Son públicos los actos y resoluciones de los órganos de Estado, así como los fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer las reservas o secretos de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

8 Muñoz, A. (2008). Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile. En Transparencia y Probidad Pública, Estudios de Caso en América Latina. Eds. Zalaquett, J. y Muñoz, A. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

creado bajo un modelo elitista que no estimula la participación y que define un espacio político restringido.

Por otro lado, es preciso hacer una revisión de cómo se instaló el tema de la probidad y transparencia en los gobiernos postdictadura:

En la época del retorno a la democracia, a partir de 1990, han existido tres agendas de probidad y transparencia promovidas por la Concertación de Partidos por la Democracia.

Debido a que en el primer gobierno postdictadura encabezado por Patricio Aylwin (1990-1994) se comenzó a construir el andamiaje institucional y que, por otro lado, de acuerdo con Muñoz (2008), gozaba de una renovada confianza de la ciudadanía, la que no cuestionaba su integridad en el manejo de los recursos públicos, además de que no hubo mayores problemas de falta de probidad, salvo algunos episodios al final del gobierno⁹, no estaba inserta en la agenda pública la necesidad de una política sobre probidad y transparencia. Sin embargo, el tema comenzó a discutirse a pocos días de que Aylwin dejara el poder, luego de que se diera a conocer el caso de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), que implicó la pérdida de alrededor de 200 millones de dólares por las acciones fraudulentas de un operador de mercados a futuro de la empresa cuprífera del Estado (Muñoz, 2008).

A raíz de lo anterior, durante el segundo gobierno de la Concertación, con el presidente Eduardo Frei (1994-2000), se buscaron mecanismos que garantizaran la transparencia y la probidad en el desempeño de las funciones públicas¹⁰, se creó la primera Agenda de Probidad Pública, que consistió en la conformación de la Comisión Nacional de Ética Pública. Dicho gobierno asumió como sello o eje principal de su mandato la modernización del Estado, lo que incluía, entre otros objetivos, una mayor transparencia de la gestión pública. Desde este momento, la agenda de probidad pública ha estado marcada por dos rasgos característicos: por una parte, avanza al ritmo de los grandes escándalos de corrupción y pierde fuerza cada vez que éstos dejan de atraer la atención de la opinión pública; y por otra, es abordada desde una perspectiva de modernización del Estado, apuntando a una cualidad de la gestión más que a la exigibilidad de derechos fundamentales o de ciertas normas de ética democrática (Muñoz, 2008).

Siguiendo a Muñoz, como resultado del trabajo de dicha Comisión, se propuso la adopción de 41 medidas para la generación de condiciones de transparencia e integridad en distintos ámbitos del funcionamiento del Estado. “Esta Comisión tuvo entre sus virtudes el encarar el problema de la corrupción y la promoción de la transparencia como una política de Estado, haciendo partícipes a distintos sectores políticos con el fin de asegurarle un respaldo transversal. Asimismo, se destacó por tener un marcado sello preventivo ya que no existía en la época una situación de corrupción que preocupara particularmente al país. La iniciativa buscaba anticiparse a los problemas de falta de probidad que podrían producirse en el futuro si no se adoptaban las reformas adecuadas a tiempo”.

De acuerdo con este autor, no todas las líneas de acción de la Comisión Nacional de Ética Pública se realizaron y muchas de éstas continúan estancadas en la Cámara de Diputados. Sin embargo, se logró “la incorporación de los principios de probidad y transparencia a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado”. Este nuevo articulado consagra la publicidad de los actos administrativos emanados de la administración pública así como de los documentos y antecedentes que le sirven de sustento esencial. Contempla, por primera vez, una acción judicial especial para reclamar frente a la denegación

⁹ En 1993 apareció un primer caso que inquietó en forma más significativa a la opinión pública. Se trataba de un dudoso contrato por el desmalezamiento de un terreno de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), en virtud del cual se pagaron cerca de 400 millones de pesos (alrededor de dos millones de dólares de la época).

¹⁰ Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). Reforma del Estado en Chile 1990-2006. Eds. Muñoz, M. y Chateau, J. Ed. Message.

injustificada al acceso a información pública, además del portal ChileCompra (mecanismo de compras del Estado) y la tipificación de nuevos delitos –como el tráfico de influencias y el uso indebido de información privilegiada– y reforma de otros ya existentes y que necesitaban adecuarse, como el delito de cohecho. En el gobierno del presidente Frei, en 1999, se aprobó la Ley de Probidad.

La segunda Agenda de Probidad y Transparencia se formula en el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006). Este período estuvo marcado por una serie de hechos de corrupción como el “Caso Coimas”, el “Caso Sobresueldos”, el “Caso MOP (Ministerio de Obras Públicas)” en sus variadas aristas, que conmocionaron a la opinión pública (Muñoz, 2008).

Los temas abordados dentro de la Agenda de Transparencia fueron¹¹:

- a) Financiamiento de la política: la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y en los partidos políticos; regulación de publicidad y difusión de programas y servicios públicos; regulación del lobby.
- b) Labor parlamentaria: perfeccionamiento del fuero parlamentario; adecuación de las inhabilidades parlamentarias y de las causales de cesación de cargos parlamentarios; transparencia en la administración de recursos para la labor parlamentaria.
- c) Institucionalidad y Probidad: modernización de la Contraloría General de la República; perfeccionamiento de la fiscalía municipal; fortalecer el derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado; fortalecimiento de la ética funcionaria; declaración de patrimonio; participación ciudadana.

En definitiva, se logró la aprobación de una serie de medidas tales como la ley de financiamiento de la política, el perfeccionamiento del servicio civil y de ChileCompra, junto con reiterar varias de las medidas propuestas por la comisión anterior y que habían quedado entrapadas en el trámite parlamentario (Muñoz, 2008).

A pesar de esto, Muñoz (2008) señala que las iniciativas de ley surgidas de esta comisión y enviadas a la Cámara de Diputados dieron productos inútiles. “Un ejemplo ilustrativo fue la ley de gasto electoral y financiamiento de la política, que fijó límites al gasto tan altos como los montos usados en la elección anterior, la más cara de la historia, y no estableció sanciones frente a su incumplimiento”.

El gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), tras el escándalo de corrupción de Chiledeportes¹² instruyó la Agenda Presidencial para Favorecer la Probidad y la Eficiencia en la Gestión Pública, y se instaló la Secretaría Técnica de Probidad y Transparencia, que depende del ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Esta tercera Agenda¹³ contemplaba acciones como la Aprobación del Proyecto de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado; cumplimiento del Instructivo Presidencial N° 008, esto es, que los órganos del Estado publiquen en sus sitios web información sobre compras del Estado, contrataciones, personal de planta y contrata; publicidad de la Declaración de Patrimonio y de Intereses (Reforma al art. 8° de la Constitución); aprobación del Proyecto de Ley de Lobby; indicación a Moción sobre Protección de la Denuncia Responsable; ampliación de las restricciones para el *revolving door*

11 Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). Reforma del Estado en Chile 1990-2006. Eds. Muñoz, M. y Chateau, J. Ed. Message.

12 “Chiledeportes, la repartición pública creada con el propósito de apoyar a los deportistas nacionales, reveló ser un centro de desviación de recursos hacia campañas políticas” (Muñoz, 2008).

13 Tomado del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (http://www.minsejpres.gob.cl/portal/noticias/2007-02/id_1171466837292).

en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado; perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública; inhabilidades parlamentarias (Reforma Constitucional a los arts. 58 y 60); reformas a la Ley de Gasto Electoral; prohibiciones al Intervencionismo Electoral del Estado; regulación de las Primarias; Alta Dirección Pública; modernización de la Contraloría General de la República; Sistema de Auditoría General de Gobierno; Agencia de Calidad de las Políticas Públicas.

De lo anterior, aún falta el perfeccionamiento del sistema del financiamiento de las campañas políticas y gasto electoral; la regulación del lobby; el conflicto de interés; modernización del sistema de Alta Dirección Pública; modernización y perfeccionamiento al sistema de cuenta pública; y la modernización de la Contraloría General de la República.

No obstante, y de acuerdo con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, “la búsqueda de la transparencia y probidad pública se entendió como parte de los esfuerzos para modernizar el Estado, combatir las prácticas de corrupción y responder a los requerimientos de la inserción comercial internacional del país. Este enfoque ha tenido una expresión normativa a nivel constitucional y legal en forma de principios que deben informar la administración del Estado, y no como una consecuencia del ejercicio de derechos humanos cuya protección es una condición necesaria para el funcionamiento democrático” (Muñoz, 2008).

Por otra parte, es necesario decir que, desde antes de que se instalara la política de transparencia y acceso a la información, Chile ha sido uno de los países mejor calificados en la comunidad internacional por sus bajos niveles de corrupción y es considerado como un país con mayor transparencia de sus gobiernos que sus pares en América Latina. El Índice Mundial de Percepción de Corrupción (IdePC) de Transparencia Internacional¹⁴ de 2008, el cual evalúa 180 países en una escala de 0 a 10, señala que Chile disminuyó levemente su puntaje, de 7,0 a 6,9 puntos, por lo que descendió un lugar en el ranking de países, del puesto 22 al lugar 23.

Indicadores y estudios como los del Banco Mundial, realizados por Daniel Kaufmann (2008), señalan que Chile es uno de los países con mejor control de la corrupción y con buena voz y rendición de cuentas¹⁵, ambos considerados como indicadores para evaluar la gobernabilidad del país junto con variables como estado de derecho, estabilidad política, eficacia de gobierno, calidad del marco regulatorio.

El informe *La política de las políticas públicas* (2006) señala que Chile tiene el más alto desempeño en la formulación de políticas públicas, pues características clave para medir cómo se hacen las políticas como estabilidad, adaptabilidad, implementación y aplicación efectiva, coordinación y coherencia, orientación al interés público y eficiencia, han sido calificadas como “altas” en este país.

De ahí la importancia para Chile de lograr avanzar con la política de transparencia y acceso a la información, recién implementada para mejorar la rendición de cuentas, variable indispensable en la actualidad para examinar la calidad de la democracia.

1.3 Aprobación de la LAIP

14 El IdePC es un ranking que clasifica los países respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Se trata de un índice compuesto, basado en encuestas llevadas a cabo en varias instituciones de amplia reputación y refleja la opinión de empresarios, académicos, consultores y analistas de todo el mundo.

15 El estudio ubica estas dos variables con percentiles superiores a 75 de 100. Aunque la variable de rendición de cuentas ha disminuido su puntaje en la medición de 2007, respecto a 2003.

Al igual que las recientes reformas del Estado en materia de accountability (rendición de cuentas), la normativa sobre Transparencia y Acceso a la Información surge en un contexto de crisis de acusaciones de corrupción y de alto impacto político en el que el gobierno reacciona formulando un conjunto de leyes. Dos hechos fueron los que abrieron la ventana de oportunidad para dar un paso sobre transparencia: la condena al Estado chileno por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el llamado caso “Claude-Reyes” y el “MOP-GATE”.

El caso “Claude-Reyes” es particularmente ilustrativo en cuanto a los impactos que generaron la falta de transparencia en la provisión de información pública por parte de los órganos del Estado.

Este suceso se inicia con las intenciones de la forestal estadounidense Trillium de explotar 250 mil hectáreas de bosque de Lenga en la Duodécima Región de Chile. En el año 1998, un grupo de representantes de organizaciones ambientales y parlamentarias solicitaron al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) antecedentes para medir el impacto ambiental del proyecto y sus alcances, así como también información relativa a la inversión misma, y los informes generados con motivo del Proyecto Río Cóndor. Información que no fue entregada por el Estado de Chile (Proceso, 2008).

Tras agotar las instancias en Chile sin obtener resultados positivos, recurrieron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que luego de un extenso análisis condenó al Estado a adoptar “las medidas necesarias para garantizar el acceso a la información”. La cronología de este caso se puede ver en el cuadro N° 1:

Cronología del Caso Claude-Reyes		
	Fecha	Suceso
Estado Chileno	07/05/1998	Solicitud de información al CIE sobre el Proyecto Trillium.
	03/06/1998	Ante la falta de respuesta, presentan una nueva carta.
	02/07/1998	Se envía una tercera carta, la que tampoco es respondida.
	27/07/1998	Se presenta un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago.
	29/07/1998	Corte rechaza el recurso por “manifiesta falta de fundamento”.
	31/07/1998	Se presenta un recurso de reposición y paralelamente se prepara la queja.
	06/08/1998	Corte de Apelaciones rechaza la reposición.
	18/08/1998	Corte Suprema rechaza recurso de Queja.
Comisión IDH	17/12/1998	Se presenta el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
	10/10/2003	Comisión IDH admite a tramitación la denuncia.
	09/11/2004	Comisión IDH solicita al Estado observaciones sobre el caso, las que nunca llegan.
	24/02/2005	Organizaciones Internacionales <i>Open Society Justice Initiative</i> , <i>ARTICLE 19</i> , LIMAC e IPYS, presentan un <i>amicus curiae</i> (amigo de la corte).

	07/03/2005	Comisión IDH emite informe de fondo donde concluye que “el Estado chileno violó los artículos 1.1, 2, 13 y 25 de la Convención sobre Derechos Humanos al no brindar acceso adecuado a información pública y al no otorgar un recurso judicial efectivo por la negación de un derecho fundamental protegido por la Convención, a saber, el derecho a la información pública”.
	08/07/2005	Comisión IDH demanda a Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
Corte IDH	28/09/2005	Víctimas presentan escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.
	02/12/2005	Estado de Chile contesta demanda.
	03/04/2006	Audiencia Pública del Caso en Buenos Aires, Argentina.
	06/09/2006	Corte IDH emite un comunicado de prensa donde informa que en el LXXII Período Ordinario de Sesiones, a desarrollarse entre el 18 y 30 de septiembre, deliberará y estudiará la posibilidad de dictar sentencia sobre el fondo y las eventuales reparaciones y costas.
	19/11/2006	Corte Interamericana emite sentencia y condena al Estado.

Fuente: Fundación Proceso.

Finalmente, en 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado de Chile por haber negado, sin fundamentos, la información pública solicitada¹⁶. El fallo, junto con reconocer el acceso a la información pública en poder del Estado como un derecho fundamental, generó obligaciones de perfeccionamiento del reconocimiento legal del derecho, de capacitación a los funcionarios públicos y promoción de buenas prácticas al interior de la administración pública.

Los senadores Jaime Gazmuri Mújica, del Partido Socialista (izquierda), y Hernán Larraín Fernández, de la Unión Demócrata Independiente (derecha), presentaron la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información; no obstante, el proyecto quedó estancado por dos años.

Fue en agosto de 2008 que el Congreso de Chile aprobó la Ley 20.285, 13 años después de que se planteara por primera vez.

Para el 18 de diciembre de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos cerró el caso “Claude-Reyes”, lo anterior luego de que se aprobara la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y se diera cumplimiento a todas las observaciones planteadas en la condena al Estado chileno.

Finalmente, el 20 de abril de 2009, entró en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, lo que implica una nueva institucionalidad para acceder a la información pública al crear el Consejo para la Transparencia, organismo que velará por el cumplimiento de ésta, dando seguimiento a las formas en que el Estado asume y respeta las demandas ciudadanas en este ámbito.

¹⁶ Sánchez, Moisés. “Nueva Institucionalidad de Acceso a la Información Pública en Chile: Comentarios Legales”. Fundación Proceso, 2008.

1.4 Aspectos relevantes de la nueva Ley 20.285

Si bien la transparencia estaba contemplada en la Constitución a partir de la reforma constitucional de 2005 que impulsó el ex presidente Ricardo Lagos, ahora, la Ley 20.285 regula y garantiza este proceso de rendición de cuentas ante las solicitudes de información pública.

Las novedades de esta Ley¹⁷ se pueden enumerar de la siguiente manera:

- a) Establece el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información.
- b) Crea el Consejo para la Transparencia, organismo autónomo de derecho público encargado de promover la transparencia y fiscalizar el cumplimiento de la ley. Esta institución tiene facultades fiscalizadoras y sancionadoras, por lo que puede imponer castigos y multas a aquellos funcionarios que no entreguen la información solicitada.
- c) Consagra la regla general de que todos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como los documentos y procedimientos, son públicos.
- d) Crea la transparencia activa, en cuya virtud los órganos del Estado deben mantener información a través de sus sitios electrónicos.
- e) Reconoce el derecho a obtener información a cualquier persona de manera gratuita y oportuna.
- f) La información solicitada deberá entregarse en un plazo máximo de 20 días hábiles.
- g) En caso de negativa a la entrega de información, ésta debe ser escrita, fundada y se deben especificar las causales legales del rechazo.
- h) Cuando la información solicitada afecte derechos de terceros, éstos deberán ser notificados para que en su caso manifiesten su oposición en un plazo de 3 días hábiles. Si se presenta en tiempo y forma la manifestación de los presuntos afectados, no podrá entregarse la información solicitada salvo que el Consejo para la Transparencia resuelva lo contrario.

En la Ley 20.285 se definen dos tipos de transparencia: activa y pasiva, las cuales se describen a continuación:

1.4.1. Transparencia activa

La transparencia activa, también conocida como proactiva, se refiere al deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a permanente disposición del público, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados al menos una vez al mes. Entre ellos su estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable; personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada.

¹⁷ Flores Olivares, Osvaldo. "Derecho Administrativo: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Excepciones y Recursos", 2007.

Deberán estar disponibles permanentemente, en sitios web, los actos y documentos que han sido objeto de publicación en el Diario Oficial y aquéllos que expresen su relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los órganos de la Administración del Estado.

Esta Ley es sólo el primer paso (Herman, Cisternas y Tello, 2009), pues existen algunos obstáculos con relación al ejercicio pleno del derecho a la información de los ciudadanos: por un lado, no se está generando información respecto a muchas realidades de interés público, como las declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos; el lobby¹⁸; conflictos de interés; materia urbana y ambiental¹⁹, entre otros.

1.4.2. Transparencia Pasiva

La transparencia pasiva (reactiva) es aquella que se entrega sólo por una solicitud o petición ciudadana. En la ley chilena esto contempla 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.

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.

En la normativa legal se establecen ciertas precisiones sobre el tipo de información que puede ser provista en la modalidad de transparencia activa. Los principales fundamentos considerados para justificar las restricciones que la ley establece son:

1.4.3 La información reservada

Toby Mendel (2005) señala que puede existir la información reservada o de carácter secreto, “pero ésta debe determinarse bajo criterios legítimos, debe estar acotada a situaciones específicas y siempre sujeta al test del interés público o del daño”.

En el caso de Chile, y de acuerdo con la LAIP, no toda la información será pública. Las leyes que regulan el acceso a la información en las distintas experiencias internacionales, establecen un límite de lo que debe ser público con base en criterios que tienen que ver con disminución de las libertades individuales, el desmedro de las investigaciones judiciales, derechos de carácter económico y seguridad nacional.

El artículo 21 de la Ley 20.285 establece las causales de reserva y expresa como casos de información reservada cuando:

1. Su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:
 - a) Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.
 - b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

¹⁹Entrevista a Cristóbal Tello, director de Chile Transparente, marzo del 2009.

¹⁹ Patricio Herman P. y Jorge Cisternas Z., “¿Tendremos libre acceso a la información pública?”. Fundación Proceso, 2008.

- c) Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.
2. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.
3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
4. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
5. Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8° de la Constitución Política.

1.5 Transparencia y acceso a la información en el contexto de la calidad de la democracia

La transparencia y el acceso a la información son variables indispensables, desde las nuevas perspectivas a través de las cuales se está examinando la democracia, para medir el desarrollo y la calidad democrática de los países.

La democracia, en el sentido más clásico, estaba centrada en el tema de la representación, esto es, cómo la libertad de cada individuo es capaz de ser representada a través de una forma colectiva cuya configuración es el Estado.

Quedando reconocido lo anterior, en la evolución de las discusiones sobre la democracia, aparecen nuevas variables en el escenario conceptual donde ya no sólo es la representación, sino que también se cuestiona cómo funciona una democracia. Uno de estos elementos, y de gran importancia para evaluar la calidad democrática de un país, es la rendición de cuentas (accountability) acompañada del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en manos de los que administran el Estado. Esto significa que, aparte de representar, un gobierno debe transparentarse para que el ciudadano, al adquirir este empoderamiento, pueda tener una intervención adicional a los procedimientos de representación.

Robert Dahl (2002) destaca algunos requisitos mínimos para que un país sea considerado democrático, y entre éstos se encuentra el acceso a la información: “Los miembros deben de poseer iguales y efectivas oportunidades de participar de las decisiones; sus votos deben de tener el mismo peso; deben tener adecuadas oportunidades para obtener cualquier información que necesiten a fin de comprender las políticas en cuestión y sus probables consecuencias; deben de estar en condiciones de ejercer el control final de la orden del día y que a todos los adultos se les deba reconocer igualmente su derecho de participar”, elementos que

respetan el significado histórico de la democracia²⁰. De los anteriores elementos, sólo nos ocuparemos del acceso a la información pública.

Para Bobbio (1985), uno de los principales desafíos de la democracia real es el de las “promesas no mantenidas”, las cuales se han incumplido porque los obstáculos materiales existentes no sólo son técnicos sino específicamente políticos, por lo que no se ha logrado evitar la opacidad de los gobiernos. Es quizás este autor quien más ha advertido acerca de los peligros del secretismo gubernamental, constatando la existencia de un poder invisible que convive con el poder formal en las instituciones representativas, en una suerte de Estado dual que impide el control de ciertas áreas opacas²¹.

Para Leonardo Morlino (2007), la calidad de la democracia puede considerarse como una ordenación institucional estable, que a través de organismos y mecanismos que funcionan correctamente, realizan la libertad y la igualdad de los ciudadanos. “Entonces, una buena democracia es, antes que todo, un régimen ampliamente legitimado y, por lo tanto, estable, del cual los ciudadanos están plenamente satisfechos”. Este autor señala como variables para examinar la calidad de una democracia el estado de derecho, el accountability electoral, el accountability interinstitucional y la participación política.

Un elemento fundamental para explicar la calidad de la democracia (Morlino, 2007) es la rendición de cuentas, la cual se da de manera interinstitucional y a través de la participación ciudadana.

En esa línea, Morlino indica que la rendición de cuentas interinstitucional (accountability) es la responsabilidad que los gobernantes tienen respecto de otras instituciones, o frente a actores colectivos que tienen conocimientos y poderes para valorar el comportamiento de los gobernantes. Está caracterizada por su continuidad, por ser formal o legalmente instituida y en cuanto configura una relación entre iguales. En la práctica, se refiere a la actividad de control del gobierno que desarrolla la oposición en el parlamento, a las diversas actividades de evaluación y controles desarrollados por la magistratura, si es que se encuentra activa, por los tribunales constitucionales, por las cortes, por la banca central y por otros órganos existentes para este fin.

Se refiere también (Morlino citando a O’Donnell 1999, Schmitter 1999) a la actividad desarrollada fuera del parlamento por los partidos, los medios de comunicación y otras diversas asociaciones intermedias, como son los sindicatos, asociaciones empresariales, o de otros tipos.

En este sentido, con la Ley 20.285 se crea una nueva institucionalidad chilena que garantiza que los ciudadanos tengan acceso a la información pública y que, además, tiene facultades sancionadoras cuando ésta se deniegue de manera injustificada. De funcionar correctamente esta nueva institucionalidad, no es exagerado afirmar que se estaría contribuyendo a mejorar una de las dimensiones de la calidad de la democracia. Nos referimos al accountability interinstitucional.

Es en este contexto teórico, en donde se fundamenta esta investigación, tanto la transparencia como la posibilidad de que un ciudadano acceda a la información pública son herramientas democráticas en el sentido de que contribuyen a fiscalizar y a limitar el ejercicio

²⁰ Y aunque el propio Dahl afirma que a pesar de que no se pueden alcanzar los ideales democráticos, en un país se puede razonablemente aspirar a un nivel de democracia satisfactorio aunque sea imperfecto.

²¹ “De un lado, la publicidad es requisito «estructural» de la democracia, un poder visible por definición, de otro, el gobierno oculto es una realidad. La lucha por sacar a la luz todas las dimensiones del poder político favorece el control, mientras que la reserva expande la discrecionalidad. Esta realidad muestra el contraste entre el ideal teórico democrático y su práctica real reducida. La teoría normativa de la democracia persigue la transparencia del ágora pública en la que la publicidad es la regla y el secreto la excepción” (Rodríguez, 1997).

del poder, y que son adicionales a los procedimientos clásicos de la democracia representativa, pues el ejercicio pleno y efectivo de la rendición de cuentas es indispensable para evitar los fenómenos de captura y corrupción. La LAIP y la implementación de la política de transparencia, de llevarse a cabo a plenitud y de manera eficiente, apuntarían hacia la configuración de un pilar importante en la calidad de la democracia de un país, como el accountability.

Por tanto, la transparencia y acceso a la información en la gestión pública son necesarios para el fortalecimiento de los procesos democráticos.

Son variados los beneficios que la transparencia acarrea a la administración estatal, pero entre los más importantes se encuentran:

a) Desarrollo económico-social: según Sen y Strömberg (citados por Del Solar, 2008), la transparencia es beneficiosa tanto en los ámbitos económico como político y en la distribución de los beneficios sociales. Estos autores destacan que la opacidad, en cambio, genera concentración del poder económico y político, afecta negativamente el desarrollo social, de la economía y aumenta la desigualdad. A su vez, le da oportunidad a la corrupción, que implica daños al crecimiento económico, a la gobernabilidad y a la democracia.

b) Control ciudadano: la herramienta fundamental de la transparencia es el acceso a la información en poder del Estado. “Como afirma Islam (2003), la regulación del acceso a la información pública determina los flujos de información existentes y facilita el control ciudadano sobre el gobierno” (Del Solar, 2008).

Teniendo presentes estos beneficios, el acceso a la información se ha convertido en una tendencia mundial, siendo incluido en las agendas gubernamentales como un tema de alta relevancia en los últimos años. En 1990, sólo 12 países contaban con leyes de acceso a la información pública, mientras que a mediados de 2006 ya eran cerca de 70 (Banisar, 2006). Existen además proyectos o normas en trámite.

En todo el mundo 80 países tienen normas constitucionales que garantizan el derecho del acceso a la información. Chile aprobó su primera ley de acceso a la información pública en enero de 2008, marcando un hito importante en la transparencia de la gestión pública. Este principio ya había sido incorporado en la Constitución de 2005.

1.6 La implementación de la LAIP y el enfoque *top down*

La política de transparencia y acceso a la información tuvo una implementación predominantemente *top down* (de arriba hacia abajo). Este enfoque de política pública

Se refiere a transformaciones diseñadas en la cúpula institucional (aun cuando no involucren legislación), y después implantadas sin demasiadas consultas a los funcionarios, e incluso en contra de los intereses de algunos de ellos, que podrían perder poder, bienestar o el propio trabajo. Este tipo de intervenciones suele ser de carácter radical, de quiebres conceptuales o estratégicos importantes. Cambios de modelo de negocio, tipos de servicio, estructura organizacional, formas y canales de llegada al ciudadano (Waissbluth, 2008).

El enfoque *top down* puede definirse, de acuerdo con Ejea (2007), como:

Una cadena racional a través de la cual las decisiones de políticas se traducen de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas y los resultados previstos. Sin embargo, un eslabón defectuoso reduce la eficacia de la implementación. Por esta rigidez, enfatiza los dispositivos de mando y control. Los agentes de la implementación sólo responden a las órdenes emitidas desde arriba (o contenidas en el manual). La implementación es un mecanismo, en el sentido más puro del término.

Pressman y Wildavsky (1973) consideran que deben cumplirse cuatro requisitos para que una implementación con enfoque *top down* llegue a ser eficaz: 1) que las metas deben estar claramente definidas y entenderse cabalmente; 2) los recursos deben estar disponibles; 3) la secuencia de órdenes debe ser capaz de ensamblar y controlar los recursos, y 4) el sistema debe ser capaz de comunicar efectivamente y controlar a los individuos y las organizaciones que participan en el desempeño de las tareas.

Hood (1976), Gunn (1978), Sabatier y Mazmanian (1980), consideran que para una implementación exitosa de políticas públicas son indispensables las variables de recursos suficientes y que no haya restricciones de tiempo o que éste sea adecuado.

Desde la perspectiva de Rein y Rabinovitz (citados por Revuelta, 2007), más allá de la regla original (la ley) es necesario expedir una regulación que esclarezca los procesos y mecanismos administrativos. Para estos autores la ley es el centro de la implementación y los reglamentos deben ser acordes a éstas.

Una ley, por su propia naturaleza (Revuelta, 2007), es un proceso más formal, comparado con la creación de programas, planes o regulaciones administrativas, ya que la primera ocupa no sólo la atención del ejecutivo, sino la necesidad de que el legislativo la apruebe.

Por lo tanto una ley tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo, ya que su posible alteración o modificación requerirá, igualmente, la autorización del poder legislativo. En contraste, los planes, programas o regulaciones administrativas están más sujetos a las voluntades del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones.

En la práctica, el enfoque *top down* suele combinarse con el enfoque *bottom up*²² debido a la necesidad de perfeccionar la eficacia del primer modelo de implementación al volverse un proceso interactivo y de negociación que requiere la participación de aquéllos que buscan poner la política pública en marcha y de los que dependen de la acción. En consecuencia, este enfoque “se concentra en los factores que afectan el alcance de las acciones y el comportamiento de los individuos y las agencias, y en la manera en que se forman las percepciones de este alcance” (Parsons y Martínez citados por Revuelta, 2007).

1.7 Concepto de resistencias al cambio

Las resistencias al cambio son uno de los problemas más complejos en la gestión de las empresas tanto privadas como públicas. Y sin lugar a dudas, en el segundo caso el reto es mayor.

²² “El proceso *bottom up* suele ser liderado por directivos con una filosofía participativa, y el diseño de las transformaciones es efectuado por equipos de funcionarios, con las técnicas propias del trabajo en equipo y los grupos de calidad. El estilo *bottom up* suele estar asociado a cambios adaptativos y de menor envergadura estratégica, pues es raro observar procesos consultivos de esta índole que culminen en la implementación, por ejemplo, de dolorosas transformaciones o incluso eliminaciones en organigramas, procesos y funciones. Se trata, en este caso, de que las mismas personas sigan haciendo lo mismo que antes, en las mismas estructuras, pero un poco mejor, y suele estar asociada a procesos de transformación lentos y limpios” (Waissbluth).

Si la gestión del cambio en el ámbito privado es difícil, toma tiempo y no siempre tiene éxito, las naturales restricciones del sector público hacen que esta aventura sea notablemente más compleja, y con tasas de éxito aun menores. Mayor razón para abordarla de manera sistemática, pues de su éxito suele depender el bienestar de muchos ciudadanos o el ahorro de enormes recursos públicos (Waissbluth, 2008).

Por lo general, toda institución pública o privada enfrenta obstáculos para cambiar las cosas. La mayor parte de las veces éstos se relacionan con el escepticismo, y con la dificultad y tiempo requerido para transformar culturas, hábitos y prácticas de trabajo.

Es preciso partir definiendo que una cultura organizacional es la suma de las prácticas, creencias, símbolos, ritos, valores y expectativas acerca de lo que se considera adecuado, que priman mayoritariamente en una institución. Es “como se hacen las cosas aquí”, explica Mario Waissbluth (2008) “y se traduce en prácticas concretas y cotidianas, negativas o positivas. Como ejemplo, pueden existir las prácticas generalizadas de llegar tarde y de incumplir compromisos, o las prácticas de llegar puntualmente y de cumplir compromisos”.

El mismo autor señala que la cultura burocrática es aquella donde el cumplimiento de la norma y el ejercicio discrecional del poder de quien aplica la norma pesan más que agregar valor público. O bien, la cultura del incumplimiento es la que, mientras el funcionario o el directivo no vea amenazada su propia estabilidad, actúa con grados significativos de falta de compromiso e involucramiento tanto con la misión institucional como con el cumplimiento de sus promesas personales. Por otro lado, la cultura hiperjerarquizada es aquella en que el diálogo entre personas de dos jerarquías que no sean adyacentes es fuertemente penalizado.

A pesar de los mejores esfuerzos de los altos directivos, es muy frecuente que las iniciativas importantes de cambio fracasen. Estos fracasos tienen, como mínimo, una causa común: los directivos y los funcionarios ven el cambio de forma diferente. Para los altos directivos, el cambio significa una oportunidad para la institución y para ellos mismos; sin embargo, para muchos funcionarios representa una cosa perturbadora e inquietante (Strebel, 1996).

Ambos grupos saben que la visión y liderazgo son el motor del éxito de un cambio, pero son muy pocos los líderes que saben de qué forma se comprometen las personas con el cambio para hacer que éste sea posible. Los directivos de alto nivel ven el cambio como una oportunidad de reforzar la institución mediante la coordinación de las operaciones con la estrategia, de asumir nuevos retos y riesgos profesionales y de progresar en su carrera. Sin embargo, para muchos funcionarios, incluidos supervisores de rango intermedio, el cambio no es algo buscado ni bienvenido, por el contrario, crea trastornos y es inoportuno. Trastoca el equilibrio.

En la implementación de lo nuevo, Paul Strebel (1996) señala que los gestores del cambio deben considerar los compromisos (*com*) y los pactos (*pactos*) recíprocos que existen entre las organizaciones y sus miembros, los que llaman *compactos personales*.

En la implementación de la Ley N° 20.285 se ha identificado que la capacitación y comunicación a los funcionarios y supervisores medios se centró en los aspectos operacionales y de procedimiento, sin hacer el énfasis suficiente en los elementos motivacionales y de involucramiento de toda la organización con este cambio fundamental en la gestión pública chilena, por lo que surge como un aspecto relevante a considerar tanto en el marco conceptual como en la medición de los elementos que serán indagados en esta tesis. A continuación se destacan algunos de estos aspectos teóricos a tener presente:

Las organizaciones y sus miembros tienen obligaciones recíprocas y compromisos mutuos, tanto explícitos como implícitos, que definen su relación. Estos acuerdos son los que

Strebel define como *compactos personales*, los cuales deben de ser considerados con prioridad en la gestión del cambio, de lo contrario ésta fracasará con seguridad.

Los *compactos personales* se ven alterados en sus condiciones ante los cambios en la organización. Los directivos no pueden esperar que los funcionarios acepten completamente unos cambios que alteran su *statu quo*, a menos que los gestores definan nuevas condiciones y los convenzan. En otras palabras, éstos deben “creerse el cuento”. Con frecuencia ocurre que al no lograr esta alineación de intereses, el personal descontento acaba socavando la credibilidad de los directivos y los bien diseñados planes que éstos realizan (Strebel, 1996).

Cuando los compactos se revisan con éxito es más fácil introducir los cambios pues éstos quedan respaldados por toda la organización. En los pactos al interior de las organizaciones este autor categoriza tres dimensiones comunes: la *formal*, la *psicológica* y la *social*, aspectos fundamentales a considerar en la gestión del cambio.

Los aspectos *formales* de un *compacto personal* son contratos explícitos. Es el aspecto más familiar entre la empresa y los funcionarios. En el caso del funcionario, refleja las tareas básicas, las descripciones y exigencias del rendimiento de un puesto de trabajo, los contratos laborales. A cambio de un compromiso y un rendimiento, los directivos transfieren la autoridad y los recursos que cada persona necesita para realizar su trabajo.

Sin embargo, un *compacto personal* formal claro y explícito no garantiza que todos los empleados estén satisfechos con sus trabajos o que contraigan el compromiso personal que los directivos esperan.

La dimensión *psicológica* se refiere a los aspectos implícitos e incorpora elementos de la expectativa mutua y del compromiso recíproco que surgen de sentimientos tales como la confianza y la dependencia entre funcionario e institución. Son las reglas no escritas; no obstante, es el fundamental compromiso personal de un funcionario con los de la institución de gobierno. De este modo, los directivos esperan que las personas sean leales y que estén dispuestas a hacer todo lo que haga falta para realizar la misión, y de modo rutinario realizan observaciones y tienen sus presunciones sobre el grado y clase de comportamiento que muestran sus empleados.

En el contexto de un programa de cambio importante, la sensibilidad de un directivo a esta dimensión de su relación con los subordinados es esencial para conseguir el compromiso hacia los nuevos objetivos y criterios de rendimiento.

Siguiendo a Strebel (1996), los funcionarios valoran la cultura de una organización a través de la dimensión *social* de sus *compactos personales*. Observan lo que en su enunciado de misión dice la institución sobre los valores que definen, y advierten cuál es la relación entre las prácticas de la institución y la actitud de la dirección hacia ellas.

Las percepciones sobre los principales objetivos de la institución se contrastan cuando los directivos evalúan el grado de equilibrio existente entre los objetivos financieros y no financieros, y cuando comprueban si la dirección practica lo predicado. Los funcionarios traducen estas percepciones sobre los valores y convicciones sobre el modo en que la institución realmente funciona, es decir, sobre reglas tácitas que se aplican al desarrollo de la carrera profesional, los ascensos, la adopción de decisiones, la resolución de conflictos, la asignación de recursos y compartir los riesgos y despidos.

La coherencia entre los enunciados de la institución y el comportamiento de la dirección es fundamental para crear un contexto que inspire el compromiso del personal en la dimensión social. Ésta suele ser la dimensión del *compacto personal* que, en un proyecto de cambio, cuando surge el conflicto y se quiebra la comunicación, resulta más perjudicada. Además, es la

dimensión en la cual la credibilidad de la dirección, una vez que se pierde, es más difícil de recuperar.

En la medida en que se busque modificar las percepciones de los funcionarios y generar unos *compactos personales* revisados, la gestión del cambio tendrá éxito.

A menudo existen casos en que los pactos personales de los funcionarios favorecen el mantenimiento del *statu quo*, de manera que la resistencia al cambio es algo que se encuentra instaurado en la propia cultura de la organización. Para conseguir un cambio radical, el gestor del cambio tiene que llegar a lo más profundo de la empresa o institución; no sólo limitarse a liderar la iniciativa, sino también gestionarla muy de cerca. Captar la atención de los miembros del grupo es sólo el primer paso, pues convencerlos de la necesidad de revisar las condiciones de sus *compactos personales* supone un reto mucho mayor.

Independientemente de cuál sea el contexto cultural, a menos que la revisión de los pactos personales sea considerada como una parte integrante del proceso de cambio, las organizaciones no conseguirán sus objetivos. De una u otra forma, los líderes deben hacerse cargo de los procesos y abordar cada una de las dimensiones.

De acuerdo a lo anterior, para dirigir con éxito un cambio se debe redefinir el comportamiento de los funcionarios hacia nuevos objetivos en términos que todos puedan comprender y tener en cuenta en su actuación.

Sin este liderazgo, los miembros de la organización seguirán siendo escépticos respecto a la visión de cambio y recelosos respecto a la dirección, la cual, por su parte, se sentirá frustrada y obstaculizada en sus proyectos por la oposición de los empleados.

CAPÍTULO II
METODOLOGÍA DE LA
INVESTIGACIÓN

2. Metodología de Investigación

2.1 Objetivo general

Este trabajo pretende analizar las adecuaciones institucionales que operan a nivel de Gobierno Central a partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (LAIP) número 20.285.

La investigación se enfoca a la Transparencia Pasiva, la cual es el principal reto para la administración pública ante la aplicación de esta Ley. La modalidad Transparencia Activa ha venido implementándose de manera paulatina con la política de Gobierno Transparente de 2007, luego del Instructivo Presidencial N° 008 del 4 de diciembre de 2006, y no existiría una gran complejidad en su aplicación.

2.2 Objetivos específicos

De acuerdo con el planteamiento anterior, esta investigación tiene tres objetivos específicos:

- a) Identificar los principales factores que facilitan y/o dificultan la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.
- b) Señalar los cambios y transformaciones de los factores más relevantes que se presenten con mayor frecuencia en los órganos del Gobierno Central y que son requeridos para la implementación de la Ley.
- c) Proponer acciones de política pública para una mejor aplicación de las nuevas disposiciones legales.

2.3 Metodología

La metodología para desarrollar este estudio de caso se divide en tres etapas: a) una investigación exploratoria; b) la aplicación de un instrumento cuantitativo y c) el proceso de análisis y resultados.

2.4 Diseño del estudio exploratorio

La transparencia y acceso a la información como una política pública con regulaciones y sanciones es un tema nuevo en Chile. Es por eso que fue necesario aplicar un estudio exploratorio que permitiera identificar tanto los elementos que, de acuerdo a la opinión de los actores vinculados con la implementación de la Ley N° 20.285, facilitaron y que dificultaron la implementación de la Ley, a partir de de las cuales se establecieron hipótesis que serán medidas a través de un instrumento cuantitativo.

En esta primera etapa se utilizó como herramienta la entrevista semiestructurada en profundidad, la cual fue aplicada previamente al 20 de abril de 2009, fecha en que entrara en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, con el objetivo de conocer si al interior de las instituciones existía una adecuada preparación ex ante a este cambio en la gestión pública y las nuevas obligaciones de transparencia pasiva; identificando los factores que facilitaban o dificultaban los procesos de aplicación del nuevo ordenamiento legal.

El Estudio Exploratorio consistió en realizar diez entrevistas semiestructuradas en profundidad a los actores que intervienen de la implementación de la LAIP en los órganos del Gobierno Central. Los organismos públicos considerados fueron los ministerios de Salud,

Educación, Transportes, Telecomunicaciones, Trabajo, Planificación, Hacienda, Defensa, Secretaría General de Gobierno; también la Comisión de Probidad y Transparencia del Gobierno de Chile, institución encargada de organizar el proceso de adaptación del Gobierno Central a la Ley 20.285; la Comisión Nacional de Energía y la Fundación Proceso. La selección de estas instituciones y organismos se determinó a través de un muestreo de selección intencionada, debido a que en esta etapa el objetivo es encontrar los temas para elaborar hipótesis y diseñar un instrumento que mida los fenómenos en el Gobierno Central ante la nueva regulación de la transparencia y acceso a la información, de acuerdo al segundo objetivo de este estudio.

Lo anterior permite cumplir con los objetivos específicos 1 y 2, que son el identificar los principales factores que facilitan y/o dificultan la aplicación la Ley de Transparencia y Acceso a la Información; señalar los cambios y transformaciones de los factores más relevantes que se presenten con mayor frecuencia en los órganos del Gobierno Central y que son requeridos para la implementación de la Ley. De este modo, el criterio de selección fue con base en que estas instituciones tendrían una alta demanda de solicitudes de información pública de parte de la ciudadanía por los servicios que entrega y su dotación presupuestal.

Debido a que los temas que se identificaron en este primer estudio tenían un carácter transversal en todas las instituciones consultadas, no fue necesario realizar más de diez entrevistas.

Sin embargo, es preciso mencionar que si bien esta primera indagación exploratoria tenía como objetivo obtener los temas para elaborar hipótesis sobre los factores críticos y de éxito, en este período de implementación, con el propósito de formular las preguntas del cuestionario que se aplicará a las instituciones del Gobierno Central que tienen responsabilidad directa en la LAIP, se obtuvieron resultados cualitativos que serán útiles para el análisis final de esta investigación.

2.5 Recolección de información cualitativa

Para la sistematización de la información recolectada en el Estudio Exploratorio se diseñó una tabla con las siguientes variables:

- 1. Los momentos previos a la implementación:** con enfoque hacia el interior de las instituciones para conocer si hubo una preparación que permitiera una mejor implementación de la política de transparencia y acceso a la información previo al 20 de abril de 2009. A través de la entrevista se indagó si había preocupación por la nueva política; la conformación de grupos de trabajo; el tipo de capacitación hacia los funcionarios y la dirección del cambio.
- 2. Gestión documental:** para conocer si existían políticas orientadas hacia la organización de datos, archivos, clasificación y digitalización de la información pública y coordinación con el Archivo Nacional, que tuvieran formatos adecuados para responder a las consultas recibidas.
- 3. Aspectos que facilitan y/o dificultan la aplicación de la Ley:** todos aquellos elementos relativos a Procesos organizacionales, tecnológicos, de recursos humanos y económicos que facilitaron o dificultaron la aplicación de la Ley 20.285.
- 4. Aspectos legales:** los vacíos y/o falta de precisión tanto de la Ley 20.285 como de su Reglamento que afecten una clara orientación de los procesos de transparencia y acceso a la información.

5. **Percepciones:** aquellas percepciones al interior de las dependencias del Gobierno Central sobre los factores que se requieren para una mejor aplicación de la LAIP; los temores de los funcionarios públicos con la vigencia de esta nueva Ley.
6. **Cultura Organizacional:** las prácticas habituales de los funcionarios públicos, y la necesidad de cambios que conlleva la aplicación de las nuevas normativas de transparencia y acceso a la información.

Cuadro 2.1 Plantilla de vaciado de información cualitativa

Implementación de la Ley 20.285 en el Gobierno Central

	Caso 1	Caso 2	Caso 3...	Hipótesis iniciales	Variable cuantificable	Cuestionario
1. Preparación de la implementación						
1.1 Comisión previa a la implementación						
1.2 Tipo de capacitación						
2. Gestión Documental						
2.1 Política de clasificación de información						
3. Aspectos que facilitan / dificultan la aplicación de la Ley						
3.1 Procesos						
3.3 Organizacional						
3.4 Tecnológicos						
3.5 Recursos humanos						
3.6 Recursos económicos						

4. Aspectos legales						
4.1 Certeza legal						
5. Percepciones						
5.1 Percepciones generales						
5.2 Temores de los funcionarios						
6. Cultura organizacional						
6.1 Gestión del cambio						

2.6 Diseño del instrumento cuantitativo

La segunda etapa consistió en la elaboración de una herramienta metodológica cuantitativa que mida la frecuencia de la presencia y despliegue de los factores positivos y negativos identificados en el estudio exploratorio; se aplicó el método de muestreo aleatorio sistemático para elegir las instituciones del Gobierno Central a las que se les solicitará responder el cuestionario. Con los resultados de estos diagnósticos, la tercera fase de este estudio se enfocará al análisis que permitirá proponer adecuaciones institucionales y recomendaciones para mejorar la política pública en su etapa de implementación.

El propósito del Estudio Cuantitativo es medir las variables identificadas en el Estudio Exploratorio sobre aquellos factores que facilitaron o dificultaron la implementación de la política de transparencia y acceso a la información pública en las instituciones del Gobierno Central de Chile que tienen responsabilidad directa con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LAIP) 20.285.

De la información obtenida en el Estudio Exploratorio (ver en anexos el instrumento completo) se elaboró un cuestionario, en cuyo diseño se utilizó la Escala Likert o Método de Evaluaciones Sumarias, el cual consiste en un conjunto de ítems bajo la forma de afirmaciones o juicios ante los cuales se solicita la reacción (favorable o desfavorable, positiva o negativa) de los individuos (Osorio, 2001).

La escala para la respuesta, utilizada en este tipo de cuestionario requiere optar por alguna de las siguientes alternativas: “muy de acuerdo”, “de acuerdo”, “indiferente”, “desacuerdo” y “muy en desacuerdo”, ya que con esas categorías se amplían las posibilidades de hacer análisis con la información obtenida²³.

Ejemplo:

Cuadro 2.2 Cuestionario

Edad: _____ Sexo: _____ Antigüedad en el cargo: _____

MOMENTOS PREVIOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

1.- Por favor, señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas a los **momentos previos** a la puesta en vigor de la Ley N° 20.285. (MA= muy de acuerdo, A= acuerdo, I= indiferente, D= desacuerdo, MD=muy en desacuerdo).

²³ Durante el mes de agosto de 2009 el cuestionario será aplicado a las instituciones del Gobierno Central a través de un sistema web, el cual tiene como ventaja que agiliza el proceso de envío, ordena y tabula los resultados.

Copia de: Implementación de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado número 20.285

6.- DESAFÍOS DEL CAMBIO

* 13. Por favor, señale su grado de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones asociadas a los desafíos del cambio en su institución que implica la implementación de la Ley N° 20.285 (muy de acuerdo, A= acuerdo, I= indiferente, D= desacuerdo, MD=muy en desacuerdo o NC= en caso que no corresponda).

	Muy de acuerdo	Acuerdo	Indiferente	Desacuerdo	Muy en desacuerdo
En esta institución los funcionarios aceptaron con buena actitud los cambios que implicó la implementación de la Ley	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
En mi institución la carga de trabajo para aplicar la Ley ha sido razonable	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La Ley 20.285 no ha afectado la privacidad de las personas de mi institución	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La Ley no implicó un cambio importante sobre la forma de hacer las cosas en mi institución	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La publicación de los sueldos de funcionarios no deterioró significativamente el clima laboral en mi institución	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Los funcionarios no tienen serios temores de un mal uso de la información entregada	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En esta institución hubo un visible liderazgo de alguna autoridad para gestionar los cambios	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Pag. 6 / 7

2.7 Determinación de la muestra para el estudio cuantitativo

El universo total de los órganos del Estado afectados a la Ley N° 20.285, incluye: Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También afecta a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

La LAIP tiene modalidades de aplicación específica para los poderes Judicial y Legislativo, empresas públicas y órganos con autonomía constitucional como el Banco Central, los cuales sólo están sujetos a la transparencia activa. Y al no estar sujetas a la transparencia pasiva, estas instituciones están exentas de estudiarse en esta investigación.

Dada la complejidad y magnitud de la aplicación de la Ley, esta investigación se enfocará sólo a los servicios del Gobierno Central, sin detrimento de que todos los órganos del Estado sujetos a esta nueva normativa, incluidos municipios e instituciones autónomas, son fundamentales para una completa aplicación de esta política de transparencia y quedan abiertas como fenómenos a estudiar en investigaciones posteriores.

El universo de servicios del Gobierno Central que son sujetos pasivos²⁴ del derecho de acceso a la información de acuerdo con el Reglamento de la Ley 20.285 son 275 instituciones²⁵, sin embargo, se excluyeron las siguientes instituciones de acuerdo a estos argumentos:

- A) Las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y Direcciones Regionales de los Servicios Públicos centralizados. Aunque las solicitudes de información se soliciten en muchos casos a través de las Direcciones Regionales o las SEREMI, las peticiones son derivadas al nivel central, el cual tiene la competencia de realizar la gestión de

²⁴ El Reglamento de la Ley 20.85 Sobre Acceso a la Información Pública señala que son sujetos pasivos los órganos e instituciones públicas del derecho de acceso a la información como los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Fuerzas Armadas, de Orden y de Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, son sujetos a estas disposiciones. También, las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio. Por sujetos activos se entiende a los ciudadanos quienes tienen derecho a solicitar, acceder y recibir información que obre en poder de los órganos de la Administración del Estado.

²⁵ Esta información fue proporcionada por la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia.

respuestas. Es a nivel central donde se armaron los equipos de respuesta, las redes de expertos que están conformadas por personal de cada una de las divisiones de los ministerios quienes buscarán la documentación solicitada, y en algunos casos, dependiendo la realidad de cada servicio, existe otro equipo integrado por abogados que supervisa la respuesta que se entregará a los solicitantes.

Los Gobiernos Regionales (GORE) e Intendencias Regionales. Como uno de los objetivos de este estudio de caso es identificar los principales factores que facilitan y/o dificultan la aplicación la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la investigación se enfocará en las áreas que se encargaron de preparar e implementar los procesos, las tecnologías y las definiciones de criterios ante posibles dificultades de interpretación de la Ley 20.285 y su Reglamento, dimensiones que se concentran en el nivel central.

- B) Instituciones de fuerzas armadas, de orden y de seguridad. El artículo 21 de la LAIP establece que entre las causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, se encuentra aquella documentación cuya publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública; en los temas de seguridad, cuando se presenten casos en que la transparencia de la información sea en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales.

En la información que arrojó el estudio exploratorio, se observa que estas instituciones tienen una mayor cantidad de información que puede ser clasificada como reservada o secreta como lo son las excepciones para determinada documentación en materia de fuerzas armadas que establece el artículo 436 del Código de Justicia Militar y las disposiciones legales vigentes, y específica en este sector que autoriza a destruir cualquier documentación de no enviarla al Archivo Nacional, incluso la que no esté calificada como secreta.

Al excluir a ese grupo de Servicios, el universo se redujo a 101 instituciones.

Para obtener una muestra representativa de los 101 Servicios a los que se aplicará el cuestionario, se utilizó un muestreo aleatorio sistemático. El criterio para ordenar los casos en forma de lista fue el presupuesto estatal, cuyos datos fueron extraídos de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2009. No obstante a que un criterio óptimo era ordenarlos sobre la base del número de solicitudes de información pública realizadas por la ciudadanía, y que una parte de esta información está disponible a través del enlace tecnológico de los Servicios con la Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia²⁶, en los tres primeros meses de la implementación no es un lapso suficiente para determinar el grado de interés de la sociedad.

El modelo aleatorio permitió que todas las instituciones de la población total, las cuales fueron elegidas al azar, tuvieran la misma probabilidad de ser elegidas y que la muestra sea proporcional al universo de órganos del Gobierno Central con responsabilidad en la implementación de la LAIP.

²⁶ La Comisión Asesora Ministerial para la Probidad y la Transparencia es un órgano dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia en el seguimiento, estudio y análisis de la Agenda de Probidad y Transparencia definida por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en noviembre de 2006.

El muestreo aleatorio sistemático consiste en elegir a la primera institución al azar y el resto de manera sistemática. En este caso se eligió una de cada tres. Una vez obtenido el listado de instituciones fue necesario hacer seis reemplazos de aquellas que tenía menor relevancia para este estudio, con base en el “criterio experto”, y la sustitución de éstas se hizo al interior del mismo “paso sistemático”, sobre la base del mismo método aleatorio. De este modo, los cambios fueron los siguientes:

Comisión Chilena de Energía Nuclear (SERNAC)	→	Servicio Nacional del Consumidor
Instituto Antártico Chileno	→	Superintendencia de Casinos y Juegos
Instituto Nacional de Hidráulica	→	Consejo Superior de Educación
Junta de Aeronáutica Civil (SERNAM)	→	Servicio Nacional de la Mujer
Consejo de Calificación Cinematográfica Pública	→	Dirección de Compras y Contratación Pública

Finalmente, la muestra a la que se aplicará el cuestionario está conformada por 34 instituciones:

1. Subsecretaría de Educación
2. Corporación de Fomento para la Producción
3. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)
4. Subsecretaría de Redes Asistenciales
5. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
6. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)
7. Servicio Nacional de Menores
8. Dirección de Obras Hidráulicas
9. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)
10. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA)
11. Servicio de Registro Civil e Identificación
12. Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
13. Dirección del Trabajo
14. Servicio de Tesorerías

15. Dirección de Aeropuertos
16. Subsecretaría del Trabajo
17. Subsecretaría de Telecomunicaciones
18. Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
19. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
20. Instituto de Salud Pública
21. Presidencia de la República
22. Subsecretaría de Desarrollo Regional
23. Dirección General de Aguas
24. Subsecretaría de Obras Públicas
25. Subsecretaría General de la Presidencia
26. Subsecretaría de Previsión Social
27. Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)
28. Agencia de Cooperación Internacional
29. Dirección Nacional del Servicio Civil
30. Fiscalía Nacional Económica
31. Superintendencia de Casinos de Juego
32. Consejo Superior de Educación
33. Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
34. Dirección de Compras y Contratación Pública (DCCP).

CAPÍTULO III
ESTUDIO EXPLORATORIO

3. Estudio exploratorio

La transparencia y acceso a la información como una política pública con regulaciones y sanciones es un tema nuevo en Chile. Es por eso que fue necesario aplicar un estudio exploratorio que permitiera identificar de manera cualitativa tanto los elementos que dificultaron como los que facilitaron la implementación de la Ley 20.285 y conocer cómo se estaban adecuando las distintas instituciones del Gobierno Central para asumir los desafíos de la transparencia pasiva.

La indagación exploratoria, realizada entre los meses de febrero y abril de 2009, consistió en la aplicación de entrevistas semiestructuradas en profundidad, a los encargados de coordinar los grupos de trabajo para adecuar a las instituciones a los requerimientos de la LAIP y a expertos. Los resultados permiten por un lado, describir de manera general cómo se prepararon los servicios así como aquellos factores críticos que ponían en riesgo una implementación eficiente de esta política pública.

3.1 Hallazgos exploratorios

Los servicios consultados para el estudio exploratorio coinciden principalmente en que el plazo otorgado por el Congreso Nacional para implementar la LAIP fue insuficiente e inadecuado para la complejidad de los ajustes requeridos en el aparato estatal, ya que esta política pública apunta hacia una modernización de éste.

Una segunda complicación, fue que en la Ley de Ingresos 2009 no se contempló esta política pública, por lo que los ministerios no tuvieron recursos financieros para una preparación adecuada de la implementación de la Ley 20.285, lo cual derivó en diversas limitaciones como la incapacidad de incorporar recursos humanos, contratar capacitación externa o modernizar el área informática. Para cumplir con las nuevas disposiciones legales, los servicios del Estado tuvieron que reasignar recursos económicos. La imposibilidad de contratar nuevo personal capacitado ex profeso para esta política ocasionó que parte del personal tuviera responsabilidades y tareas adicionales a las que desempeñaba sin un aumento en las remuneraciones.

Un tercer factor, y sin duda el problema interno considerado por todos los entrevistados, fue la gestión documental. Existía un temor de parte de los quipos de trabajo de no lograr a tiempo ordenar los archivos públicos. De acuerdo con los coordinadores de los equipos de implementación, una implementación gradual hubiese permitido inicialmente una política enfocada a modernizar el Archivo Nacional, institución que no cuenta con el espacio necesario para archivar debidamente la documentación con más de cinco años de expedición de todos los Servicios del Estado.

Otro elemento que fue señalado de manera transversal en los servicios como una complejidad en la implementación de esta política, fue la falta de certeza legal. El Reglamento de la Ley 20.285, el cual fue rechazado en el proceso de Toma de Razón²⁷ de la Contraloría General de la República, se publicó en el Diario Oficial cuatro días hábiles antes de su entrada en vigencia. Esta circunstancia complicó a los Servicios para definir algunos procesos.

²⁷ Proceso en el cual se revisa la legalidad de los actos de la administración del Estado, los decretos y leyes de manera preventiva para que éstos no se contrapongan a la Constitución Política de Chile.

Por otro lado, el Reglamento no clarificó algunos aspectos procedimentales de entrega de información pública. Lo anterior permite la toma de decisiones discrecionales del Gobierno hasta que el Consejo para la Transparencia emita resoluciones sobre las ambigüedades de la Ley.

Tabla 1. ¿Qué factores dificultaron la implementación de la LAIP?

Variables	Factores
Organizacional	Realidad distinta en cada servicio
Procesos	Necesidad de sistemas universales, estándares.
Recursos económicos	La política no se contempló en la Ley de Presupuestos 2009.
Recursos humanos	Falta personal calificado que se dedique de tiempo completo a la gestión de solicitudes.
Tecnológicos	El software que envió la Comisión de Probidad y Transparencia no es útil para el Servicio.
Gestión documental	Archivo Nacional saturado; información dispersa en los servicios, no se digitalizó gran parte de la información; documentos extraviados; no está clasificada toda la documentación.
Legales	El Reglamento de la Ley 20.285 no resuelve las inquietudes ni aclara los procesos; información reservada y derecho de terceros
Gestión del cambio	Existen resistencias a los cambios de parte de los funcionarios públicos.

Se observaron, también, resistencias al cambio de parte de los funcionarios públicos, en especial a la disposición legal de transparentar los salarios argumentando que afectaba la privacidad y, en segundo lugar, existía oposición a la idea de una eventual recarga de trabajo sin mayor remuneración. De acuerdo con los entrevistados, los funcionarios medios no estaban vinculados a la entrega de información pública (salvo en algunos servicios que por su giro tienen mayor vínculo con la ciudadanía) y existían temores a un mal uso de la información pública por ser un año electoral, por lo que la LAIP significa un cambio cultural de largo plazo.

Por otro lado, la falta de una tecnología adecuada fue una preocupación para los encargados de implementar esta política. No obstante que la Comisión de Probidad y Transparencia de la Segpres facilitó un software que da seguimiento a las solicitudes de información pública, esta herramienta no fue de utilidad para los Servicios, por lo que fue necesario diseñar un sistema informático propio.

Uno de los principales temores de los funcionarios públicos era no poder cumplir con los plazos que marca la Ley para entregar la información pública ante una posible alta demanda de solicitudes de la ciudadanía, medios de comunicación, partidos políticos de oposición, organizaciones no gubernamentales, académicos, grupos empresariales y el Congreso. (Ver tabla 1, factores que dificultan la implementación de la Ley).

Por otro lado, entre los factores que facilitarían la implementación de esta política pública, de acuerdo a los expertos, se concentran entre las variables de procesos y organizacional, con la conformación de equipos de trabajos multidisciplinarios, integrados por profesionales de distintas áreas; el tamaño del servicio, esto es que a menor tamaño, mayores posibilidades de hacer una gestión documental adecuada en el plazo de ocho meses; la capacidad del Estado de adaptarse a los cambios y a una cultura de respetar las leyes.

3.2 Resultados exploratorios por dimensiones

3.2.1. Momentos previos a la implementación de la política pública

De los resultados por cada dimensión que se presentan a continuación surgieron las hipótesis que se transformaron en variables cuantificables y que fueron utilizadas en la encuesta que se aplicó a 33 servicios del Gobierno Central.

El total de las instituciones consultadas del Gobierno Central realizaron una preparación previa a la implementación de la política de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual consistió principalmente en la estructuración de quipos de trabajo enfocados en las siguientes tareas:

Gestión documental.

Esta etapa consistió en la designación de un encargado de archivo, en algunos casos; la revisión y evaluación de procedimientos; revisión de enlaces de archivos con las Oficinas de Informaciones Reclamos y Sugerencias (OIRS); algunos ministerios evaluaron la capacidad para identificar información (La Comisión Nacional de Energía); actualización del catastro de documentos enviados al Archivo Nacional, así como un reporte de la información destruida o extraviada.

Uno de los principales retos observados por los encargados de coordinar los trabajos previos a la implementación de la LAIP así como de los expertos, es la gestión documental, ya que ordenar los archivos públicos trasciende al plazo para preparar la implementación de la política.

Y a pesar de que en la mayoría de las instituciones existe una política de clasificación de la información, en el mes de la entrada en vigencia de la LAIP, los archivos públicos no se encontraban organizados en su totalidad ni se logró digitalizar por completo la información catalogada como pública, además de que se reconoció que mucha información que corresponde al gobierno de la dictadura se extravió o se quemó.

Encontrar a tiempo la información para dar respuesta a las solicitudes de información será el desafío más grande de esta política.

Sí hay política de gestión documental, aunque sólo lleva un 53 % de la clasificación de la información que se encuentra en el Ministerio. El resto está en proceso. La proyección es que en una semana alcanzaremos un 85% de esta primera fase, y si se considera lo perdido (del 2004 en adelante), porque nosotros reconocemos un montón de información perdida por distintas razones como deterioro y que la tenemos detectada pero no formalizada, tendríamos un 99 por ciento de la información que debiera estar en la institución (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

No hay toda la información; De Pinochet se quemó todo; Tienen el 80 por ciento de la información en la Central de Archivos desde 1990 y está bien ordenada, incluso en microfilm. Hay cierto flujo que es más volátil, que es del uso diario y que depende de las divisiones, sobre todo de la División de Organizaciones Sociales y de la Secom. Se revisa sistemas de archivo específicos para ellos, porque parte de su información está en la Central de Documentación, pero sólo para mantener el orden interno y hacer consultas más rápidas porque la Central de Documentación, si se le pregunta algo, no tiene el contexto histórico de las resoluciones, los decretos. Entonces, es mejor

que lo tenga cada división que genera la división (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

De lo anterior, surgen la hipótesis: *al ser insuficiente el plazo para preparar la implementación de la Ley no se logró una apropiada gestión documental; y no está digitalizada gran parte de la información para responder a las solicitudes frecuentes.*

Aspectos legales

Relación de la Ley 20.285 con las leyes específicas del Servicio; definir autoridad, jefatura o jefe superior responsable; identificación de información secreta, reservada o que afecte al derecho de terceros; elaboración de un índice de actos y documentos secretos o reservados; capacitación del personal sobre el contenido de la Ley.

Los aspectos legales más complejos y que impedirían tener procesos claros para la entrega de información pública son las causales de reserva y el derecho de terceros.

Va a requerir un desarrollo y una experiencia en materias que tienen algún grado de complejidad en lo procedimental: identificar cuándo se afectan derechos de terceros, qué afectan a la intimidad de las personas porque hay informaciones que son de carácter personalísimo y privado, tener los criterios. No es un problema cumplir o no con la Ley sino identificar los criterios adecuados requiere un nivel de desarrollo burocrático (Entrevista personal a Jorge Lafourcade, 18 de marzo de 2009).

Por otro lado, los entrevistados señalan que el hecho de que el Reglamento de la LAIP se publicara 4 días hábiles antes de su vigencia no ayudaba a esclarecer los procesos de entrega de información ni a tener certidumbre legal.

De lo anterior surge la siguiente hipótesis: *No existe certidumbre en algunos procesos de entrega de información por falta de claridad del Reglamento de la Ley no. 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.*

Aspectos Operativos

Las instituciones que tienen instalados Sistemas Integrales de Información y Atención Ciudadana (SIAC) y sus respectivas OIRS realizaron una revisión de sus procesos de trabajo; levantamiento de procesos y trámites de solicitudes; evaluación de rediseño de procesos operativos de los Servicios; identificación de los canales de acceso, para el caso de la desconcentración territorial; análisis y requerimientos presupuestarios; mapas de riesgos y dificultades de la Ley 20. 285.

En el ministerio se observó que un procedimiento complicado son las cartas y notificaciones a los terceros que podrían ser perjudicados si se transparenta información sobre sus pensiones. El plazo de respuesta de las notificaciones es de tres días y los pensionados están por todo el país, debido a lo impráctico y costoso del mecanismo se decidió que esta información será reservada. El tema más complejo de tratar es el de los archivos y gestión de archivos a largo plazo. Tenemos servicios que tienen, como el Instituto Nacional de Pensiones (INP) que tienen 6 millones de expedientes y que pueden ser más, ve las pensiones de los trabajadores y existe desde 1925, por lo que se han acumulado los expedientes de las personas que no sólo contienen lo que ahorraron si no también los beneficios de sobrevivencia (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

Esta variable está relacionada con los aspectos jurídicos. De acuerdo con los datos hallados, es posible establecer como hipótesis que *los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley no son claros para responder a las solicitudes de información pública*.

Capacidades tecnológicas.

A pesar de que recibieron paquetería tecnológica de la Comisión de Probidad y Transparencia del Ministerio la Secretaría de la Presidencia, en todos los casos consultados se desarrolló un software especial para Transparencia Pasiva. Los entrevistados explicaron que las áreas informáticas no se fortalecieron y que era indispensable una partida especial de recursos económicos.

El software que envió el área de Probidad no sirve para nada, es muy primario. El software (que entregó la Comisión de Probidad y Transparencia) no sirve para nada. Formalmente lo hemos rechazado y no vamos a instalarlo. Estamos en proceso de la instalación de trámite en línea a nivel nacional que es un proceso que no está concluido y que está en un 40% de su aplicación, pero de aquí a final de 2009 nosotros podríamos tener trámite en línea, las solicitudes de transparencia pueden entrar ahí y podría ser súper rápido (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

Por consiguiente, puede decirse que en aspectos tecnológicos, el software proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia no es útil para la implementación de la Ley por lo que diversos servicios tuvieron que diseñar sus herramientas propios sistemas informáticos.

Capacitación

En todos los servicios se impartieron capacitaciones a los servidores públicos sobre los alcances de la Ley 20.285 y a los procesos de transparencia pasiva. El total de los entrevistados explicaron que se realizaron capacitaciones internas, impartidas por las unidades jurídicas de la organización y en algunos casos, los directores reproducían el conocimiento a sus subalternos y por la Comisión de Probidad y Transparencia de la Segpres. En este caso no contrataron capacitación externa por falta de recursos económicos.

Institución	Tipo de capacitación
Ministerio de Salud	Legal, interna y externa
Comisión Nacional de Energía	Legal y procesos, interna
Ministerio del Trabajo	Legal, interna
Ministerio de Transportes	Legal, interna y externa
Ministerio de Hacienda	Legal y procesos, interna
Ministerio de Defensa	Legal, interna
Mideplan	Legal, procesos, interna
Segegob	Legal, gestión de archivos, interna

De acuerdo con Felipe Del Solar (Entrevista personal 6 de marzo de 2009) la Comisión de Probidad y Transparencia impartió capacitaciones en todo el país enfocada a los procedimientos, herramientas tecnológicas y clasificación de archivos.

Por otro lado, según la fundación Proceso, no todos los servicios estaban capacitados a pocos días de que entrara en vigencia la LAIP y esto representaba un factor que dificultaba la implementación de la política pública.

Podemos asegurar que en este momento no todos los órganos del Estado están capacitados ni en temas de infraestructura ni en términos de conocimiento legal del asunto, probablemente uno de los motivos sea porque se está esperando que el Consejo de la Transparencia emita las normas respectivas, pero este Consejo inicia el día que entra en vigor la Ley. Esa es la situación hoy día (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009).

El estudio cualitativo señala que no existe la capacitación legal apropiada de todos los órganos del Estado para llevar a cabo la resolución de las solicitudes de información pública, antes de que la Ley rija.

De lo anterior, se elaboró la siguiente hipótesis: *La capacitación no trató en forma amplia el tema de la información pública como un derecho ciudadano y fundamental para mejorar la calidad de la democracia.*

Resistencias al cambio

Los hallazgos del estudio exploratorio apuntan a que, de manera transversal, en todas las instituciones se descubrieron temores de los funcionarios públicos a los futuros cambios. Situación que complicaría la aplicación de la LAIP.

La principal resistencia al cambio observada ha sido la publicación de los sueldos de los funcionarios, pero también existe rechazo a la idea de comenzar con una nueva forma de hacer las cosas que implica profesionalizar la entrega de información y la probabilidad de una recarga mayor de trabajo sin un aumento salarial.

La publicación de los sueldos va a poner en evidencia las brechas remuneracionales del sector y eso nos va a generar un problema interno. En el ministerio de Salud va a haber un problema serio, no es lo mismo una enfermera en un hospital A que una enfermera en de un hospital C (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

Los argumentos en contra de la publicación de los sueldos de los funcionarios señalaban, incluso, la invasión a la privacidad y la violación de los derechos humanos.

Varios sostienen que esto puede ser una violación a los derechos humanos, que se violentan atributos de la personalidad, por revelarse el patrimonio de las personas. Todos los funcionarios han tenido posiciones, pero no organizadas sobre los datos sensibles, no hay una acción colectiva, no hay una organización en este ministerio en contra de la publicación de los sueldos, pero todos dicen que esto es un error, que no quieren que se haga, si esto llega a tener problema para alguien presentarán algún tipo de demanda, porque al publicar los sueldos se llama a un montón de temas, la jerarquía va estar determinada por los sueldos, demandas de pensiones, de alimentos, con acreedores, habría entonces controversias jurídicas. Si uno pone cuánto gana un fiscalizador de transportes, el camionero fiscalizado sabrá de cuánto es el incentivo que hay que darle y eso puede ser bastante malo. Puede ser un error, pone el precio del soborno (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

Con base en los datos presentados anteriormente en esta variable, se puede concluir que: 1) en la etapa de preparación no se realizó una capacitación que tomara en cuenta la gestión del cambio; 2) las resistencias al cambio se presentan en forma diferente en cada tipo de institución y 3) que

las relaciones humanas dentro de la organización se deteriorarían por la publicación de la brecha salarial en el gobierno y el uso inadecuado de la información que se transparenta.

Factores que facilitan la implementación de la LAIP

Entre los factores que facilitarían la implementación de la LAIP, de acuerdo con los entrevistados, se encuentran la experiencia de los Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) y sus respectivas Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS) y la cultura previa de atención a los ciudadanos que ya tienen algunos ministerios; que algunos servicios son pequeños y de reciente creación por lo que tienen más disponibilidad de los archivos públicos y la capacidad que el Estado chileno tendría para adaptarse a un nuevo estilo de gestión.

El Servicio es chico y se tomaron las medidas necesarias para implementar la Ley, como la Gestión Documental (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

El Estado chileno tiene la capacidad de adaptarse a los cambios, en cada jefatura implica un nuevo estilo de gestión, han habido muchos subsecretarios y los funcionarios se han adaptado a los nuevos estilos. Eso no quiere decir que seamos siempre eficientes, se ponen la camiseta y lo hacen para cumplir (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

La cultura previa que tenemos de atención al ciudadano; los PMG; el Sistema de Atención Ciudadana que estamos pasando a la norma ISO 9001; así como todo lo que ha hecho este ministerio antes de que apareciera la ley, no nos toma por sorpresa y esto facilitará la aplicación (Entrevista personal a Alejandra de la Barra, 18 de febrero de 2009).

Finalmente, en esta dimensión se observa que también existen factores que ayudarían a la implementación de la LAIP, sin embargo, esto sólo sería un factor positivo para aquellas instituciones que ya tenían una cultura de entrega de información.

3.5 Factores a medir

Con el análisis de resultados del estudio exploratorio fue posible obtener las siguientes hipótesis, las cuales, se convertirán en variables que serán medidas en el cuestionario del estudio cuantitativo²⁸:

Dimensión	Hipótesis
Momentos previos a la implementación de la LAIP	El plazo otorgado para que entrara en vigencia la Ley 20.285 fue inadecuado para nuestra institución
	No se tenían los recursos económicos necesarios para preparar la implementación de la Ley
	Al interior de mi institución se logró hacer la coordinación operacional adecuada para preparar la implementación de la Ley

²⁸ Cada hipótesis será una variable del cuestionario en escala Likert y se redactarán como afirmaciones (todas en sentido positivo para no confundir a los encuestados).

Aspectos legales	Existen inquietudes legales de parte de los funcionarios sobre la aplicación de la Ley 20.285
	Las causales que la Ley 20.285 establece sobre información reservada no son claras y concretas
	Establecer interpretaciones específicas de la Ley para la entrega de información
	Los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley no son claros para responder a las solicitudes de información pública
	El Reglamento de la Ley no es claro sobre cómo proceder respecto a información que afecta a terceros
	El Reglamento no resuelve adecuadamente las alternativas que surgen por la aplicación de la Ley
	El software proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia no es útil para la implementación de la Ley
	Fue necesario diseñar un software especial en cada institución para la implementación de la Ley
	El área de informática no se fortaleció frente al desafío de la Ley
	Los sistemas informáticos entregados por la Comisión de Probidad y Transparencia no facilitan el proceso de respuesta de solicitudes de información
No está digitalizada gran parte de la información para responder a las solicitudes frecuentes	
Tipo de capacitación	La capacitación trató en forma amplia el tema de la información pública como un derecho ciudadano y como fundamental para mejorar la calidad de la democracia
	La capacitación no dio a conocer a todo el personal el proceso de gestión de solicitudes de información
Desafíos del cambio	Los funcionarios no aceptaron con buena actitud los cambios que implicó la implementación de la Ley
	La Ley 20.285 afectaría la privacidad de las personas en la institución
	La Ley implica un cambio importante sobre la forma de hacer las cosas en mi institución
	La publicación de los sueldos de funcionarios deterioraría el clima laboral en mi institución
	Los funcionarios tienen serios temores de un mal uso de la información pública
No hubo una gestión del cambio para implementar la LAIP	

Gestión documental	La información no se localiza de manera accesible y en los formatos o soportes adecuados para responder a las solicitudes de transparencia Pasiva
	Con la actual gestión documental no es fácil cumplir con los plazos que exige la Ley para entregar la información solicitada

CAPÍTULO IV

INVESTIGACIÓN Y RESULTADOS

4. Investigación y análisis de resultados

4.1 Panorama general

Chile logró instalar en sus instituciones una política indispensable en el desarrollo de las democracias modernas, el de la transparencia y acceso a la información pública. Sin embargo, ¿cuáles son aquellos factores que dificultan su implementación?, ¿cómo se han transformado las instituciones del Gobierno Central ante este desafío? y ¿qué acciones deben emprenderse en el camino para mejorar esta política pública que como efecto colateral contribuirían a elevar la calidad de la democracia del país al instalarse un accountability efectivo, variable indispensable en las democracias modernas?

En este capítulo se tratará de responder a estas interrogantes que fueron planteadas desde el inicio de esta investigación analizando los resultados del estudio cuantitativo²⁹ y retomando, a manera de dar una explicación a estos fenómenos, la información cualitativa arrojada en el estudio exploratorio y de la teoría que lo fundamenta.

De manera general, los hallazgos del estudio cuantitativo apuntan a que en el primer año de la implementación de la LAIP hubo factores que fueron resueltos adecuadamente, sin embargo, existen temas que dificultan la plena aplicación de la transparencia pasiva, algunos que son de largo plazo y otros que requieren atención más inmediata.

Entre las dificultades para implementar la política de la transparencia y acceso a la información en su modalidad pasiva, de acuerdo con los implementadores, entre los aspectos que se calificaron negativamente se encuentran los legales, la gestión documental, la falta de recursos económicos y la ausencia de una orientación y pedagogía hacia la ciudadanía sobre los alcances de la Ley 20.285, las cuales son variables externas a los servicios y obtuvieron un puntaje³⁰ menor a 3.

Entre los factores que contribuyeron a una buena implementación de esta política pública están los relacionados con las actividades desarrolladas en los momentos previos a la fecha de entrada en vigencia de la Ley, los que fueron calificados en promedio con una puntuación igual o mayor a 4, como la adecuada coordinación operacional; la capacitación de los funcionarios públicos, lo que permitió disipar dudas del proceso de transparencia pasiva, y que trató en forma amplia el tema de la información pública como un derecho ciudadano y fundamental para mejorar la calidad de la democracia en Chile.

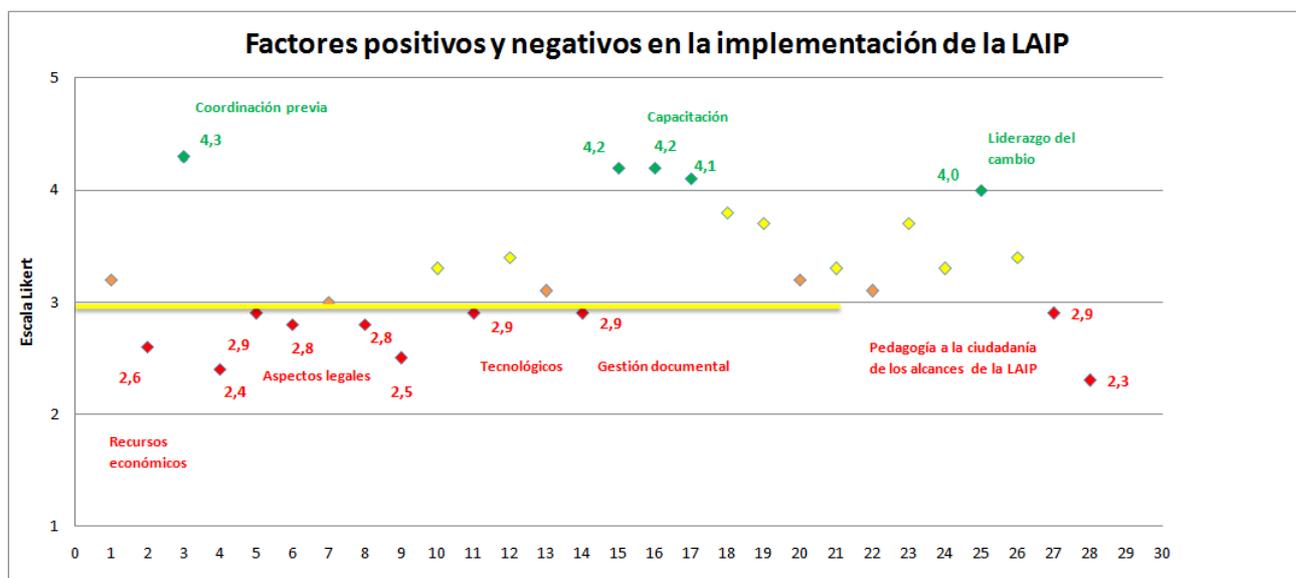
Otro aspecto fundamental calificado positivamente fue el visible liderazgo de las autoridades de cada Servicio para gestionar los cambios anteriores, no obstante que en gran parte de los servicios aún ha sido débil el cambio del paradigma del secreto, hacia la entrega de información pública. Al momento de la recopilación de los datos cualitativos, previo a la vigencia de la Ley, los órganos del Estado estaban confrontados a expectativas de cambio que

²⁹ El estudio cuantitativo consistió en aplicar un cuestionario a 33 implementadores de la política de transparencia pasiva en los servicios del Gobierno Central de Chile y cuyas respuestas son anónimas. Por otro lado, se cuenta con información de carácter cualitativa obtenida de entrevistas semiestructuradas a quienes coordinaron los equipos de trabajo previo a la implementación de la LAIP.

³⁰ Para obtener promedios de las respuestas de la muestra de servicios por cada indicador se asignaron los siguientes valores. La escala es 5= muy de Acuerdo; 4= de acuerdo; 3= ni de acuerdo ni en desacuerdo (neutro); 2= en desacuerdo; 1= muy en desacuerdo. En el gráfico, los promedios se clasifican por colores de acuerdo a su valor. En rojo (o más oscuros) se encuentran aquellos < 3,00; en naranja (o con gris intermedio) los que están entre 3,00 - 3,30; y en amarillo (o gris claro) aquellos ubicados entre 3,30-4,00; y en verde los > 4,00.

amenazaban la cultura burocrática y que llamaban a desarrollar un liderazgo por parte de los directivos de las instituciones.

Una posible explicación del involucramiento de los directivos en la gestión del cambio es el impacto de las sanciones, de carácter pecuniario sobre las máximas autoridades, establecidas por la LAIP, en caso de no cumplir con los plazos de entrega de la información solicitada³¹, pero también, retomando a Strebel (1996), a que el motor de éxito de los cambios fueron comprendidos tanto por funcionarios como directivos ante la visión y liderazgo de autoridades del primer nivel. Aún así, un cambio cultural profundo sigue siendo un desafío a largo plazo, y es preciso que el involucramiento de los directivos continúe guiando la gestión del cambio.



Fuente: Elaboración propia

Nota: El gráfico anterior muestra los ámbitos de la implementación en donde hay que poner mayor énfasis para mejorar la política pública de transparencia y acceso a la información pública. Entre las dificultades de implementar la Ley (color rojo y puntaje menor de 3.00) se encuentran los aspectos legales, la gestión documental y la falta de recursos económicos. Entre los factores que contribuyeron a una buena aplicación de la LAIP (verde con puntaje >4.00) se encuentran una coordinación operacional adecuada, previa a la entrada en vigencia de la Ley 20.285; la capacitación de los funcionarios públicos que contribuyó a aclarar dudas del proceso de transparencia pasiva y que trató en forma amplia el tema de la información pública como un derecho ciudadano y fundamental para mejorar la calidad de la democracia en Chile; así como un visible liderazgo de las autoridades de cada servicio para gestionar los cambios.

En general, en los Servicios sí hubo una preocupación por el tema, impulsada por la autoridad a través de la Comisión de Probidad y Transparencia que brindó capacitación a los funcionarios públicos, proporcionó lineamientos y tecnología que para una gran parte de los casos fueron de utilidad. Todos los elementos antes mencionados permitieron una coordinación

³¹ La LAIP señala que “la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, que hubiere denegado infundadamente el acceso a la información, contraviniendo, así, lo dispuesto en el artículo 16, será sancionado con multa de 20% a 50% de su remuneración” (artículo 45). Además, refiere que “la no entrega oportuna de la información en la forma decretada, una vez que ha sido ordenada por resolución a firme, será sancionada con multa de 20% a 50% de la remuneración correspondiente. Si la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, requerido, persistiere en su actitud, se le aplicará el duplo de la sanción indicada y la suspensión en el cargo por un lapso de cinco días” (artículo 46).

adecuada de grupos multidisciplinarios al interior de las instituciones para preparar la implementación de esta política pública.

Por otro lado, entre los aspectos negativos de calificación más baja (con una media de 2,3), se encuentra la comprensión que tiene la ciudadanía sobre los alcances de la LAIP y que corresponde a las variables: *la información entregada a la ciudadanía es clara sobre qué es posible solicitar y qué no y la ciudadanía solicita información entendiendo bien los límites de la Ley*. Cerca del 70% de los encargados de la implementación de la transparencia pasiva que fueron encuestados señalan que un gran porcentaje de las solicitudes de información exceden los límites de la LAIP, y en algunos casos, a la capacidad del Servicio; también, que es recurrente que los ciudadanos no diferencien entre una solicitud de transparencia con algún otro tipo de trámite.

Sobre este tema es necesario retomar una de las percepciones identificadas durante el Estudio exploratorio (previo al 20 de abril de 2009), que a juicio de los implementadores de esta política pública, apuntaba a una eventual dificultad para implementar la LAIP. Se trata de los temores de una alta demanda de solicitudes de información pública, de requerimientos cuya dificultad de respuesta rebasara las capacidades de las instituciones y que impidiera responder en el plazo establecido de 20 días, a esto se le añadía la percepción de que el impacto de esta política no había permeado en toda la sociedad, que la ciudadanía no estaba interesada en este nuevo mecanismo institucional de participación y que sería utilizado principalmente por grupos de interés como los partidos políticos de oposición a los gobiernos, parlamentarios, periodistas, académicos y el gremio empresarial.

Sin embargo, aunque en la práctica la demanda no fue tan alta como se esperaba, no todas las peticiones de la ciudadanía cumplen con las características de una solicitud de acceso a la información, y en otros casos, lo solicitado ha llegado a rebasar las posibilidades de respuesta de las instituciones, propiciando incluso que se negara la información justificándose en la causal 21 de la Ley³², por lo que es necesario, a largo plazo, capacitar a la ciudadanía acerca de cómo funcionan los procedimientos de transparencia y de los alcances de la LAIP.

Por otro lado, en la dimensión de Aspectos Legales, se consideró que otra de las dificultades en el proceso cotidiano de transparencia pasiva son la falta de claridad y especificidad de las causales de información reservada en la Ley 20.285; la necesidad de hacer interpretaciones especiales en cada Servicio y la falta de claridad del Reglamento de la Ley sobre cómo proceder respecto a información que afecta a terceros. Lo anterior tuvo que ver, en parte, porque el Reglamento se publicó en el Diario Oficial 4 días hábiles antes de la vigencia de la LAIP y porque resultó ser una reproducción íntegra de la misma Ley, por lo que no resolvió las dudas de procedimientos, derecho de terceros, ni acotó las causales de información reservada.

Sin embargo, uno de los problemas más complejos entorno a la política de transparencia pasiva, y que ha afectado de manera transversal a todos los servicios, es la Gestión Documental. El plazo establecido por el Congreso para la vigencia de la Ley fue insuficiente para que las instituciones ordenaran los archivos públicos y dejaran en versión digital la mayoría de la documentación para un fácil acceso. Asimismo, la ausencia de una política de modernización del Archivo Nacional provocó que este se colapsara³³ y no tuviera la capacidad necesaria para recibir la información antigua de las distintas instituciones del Estado. Desafío a resolverse también en el largo plazo.

³² La Ley 20.285 refiere al respecto que “tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales” (Artículo 21, inciso C).

³³ Esta afirmación es con base en el resultado del estudio exploratorio y también a las preguntas abiertas del estudio cuantitativo.

Por otro lado, no obstante a que algunos servicios realizaron una eficiente reasignación de recursos económicos, la falta de un presupuesto específico³⁴ para esta política pública durante 2009 originó diversas limitaciones en su operación, entre ellas, la imposibilidad de contratar a personal calificado, actualizar los sistemas informáticos y crear soportes tecnológicos más prácticos que disminuyan la latencia de respuesta a las solicitudes de transparencia pasiva.

En los siguientes apartados el lector encontrará un análisis a detalle de cada una de las variables del Estudio cuantitativo, lo cual permite dar una explicación a las problemáticas anteriores y establecer propuestas de mejora para esta política pública en una dirección de modernización gradual del Estado.

4. 1.1 Momentos previos a la implementación de la Ley 20.285

La transparencia y acceso a la información como una política pública con regulaciones y sanciones es un tema nuevo en Chile. Ante esto, era indispensable conocer cómo se estaban preparando al interior del Gobierno Central para asumir el reto de la transparencia pasiva y observar qué factores dificultaban la aplicación de la LAIP previo a su vigencia.

Para conocer lo anterior se preguntó a los encargados de implementar la transparencia pasiva si el plazo otorgado para que entrara en vigencia la Ley 20.285 fue adecuado para cada institución, la asignación de recursos financieros, si se logró una coordinación operacional adecuada previo a la implementación de esta política, los elementos positivos que facilitaron la gestión, y en su caso, los elementos negativos que la dificultaron.

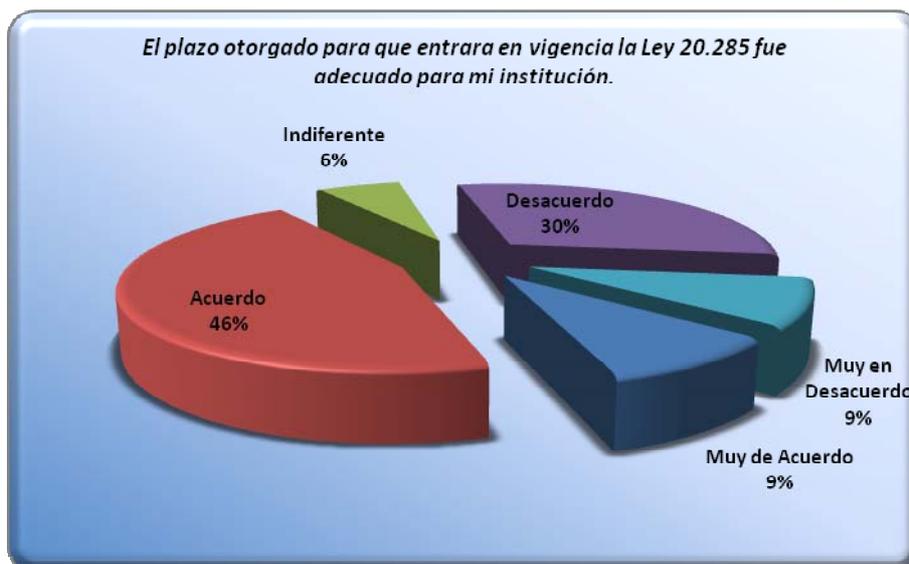
Una de las hipótesis que entregó el Estudio exploratorio tiene que ver con el plazo de 8 meses que estableció el Congreso Nacional para la instalación de la LAIP, luego de que fuera aprobada en agosto de 2008. Los datos cualitativos arrojaron que todos los entrevistados consideraron que este plazo no era suficiente ni razonable para las instituciones ante el reto de la transparencia pasiva que implicaban adecuaciones complejas, que en rigor significa modernizar al Estado, por lo que el factor tiempo era señalado como un elemento que dificultaría la implementación. Este puede asociarse a otras variables como la gestión documental y elaborar la siguiente hipótesis: al ser insuficiente el plazo para preparar la implementación de la Ley no se logró una apropiada gestión documental.

4.1.2 Plazo de la vigencia de la Ley 20.285

La primera variable que se midió en el Estudio cuantitativo fue *si el plazo otorgado para que entrara en vigencia la Ley 20.285 fue el adecuado*.

Gráfica 1. Plazo establecido por el Congreso para que entrara en vigencia la Ley 20.285.

³⁴ Es preciso dejar como pregunta si los servicios del Estado hicieron una estimación del presupuesto que necesitaban para esta política y si solicitaron recursos adicionales.



A diferencia de los resultados del estudio exploratorio, los hallazgos del estudio cuantitativo indican que un 55% de los encuestados dijeron estar de acuerdo con que el plazo otorgado para que entrara en vigencia la Ley 20.285 fue adecuado para su institución; el 39% consideró lo contrario y un 6% se mostró indiferente. El contraste de los resultados de ambos estudios podría explicarse por la temporalidad en la que fueron realizados, pues mientras el Estudio exploratorio se aplicó previo a la vigencia de la LAIP, momento en que existía incertidumbre sobre la cantidad de solicitudes de transparencia, percepciones de un ideal de implementación con gradualidad, una mayor carga de trabajo y resistencias a los cambios, el levantamiento de los datos cuantitativos se realizó durante la implementación de la política.

Una implementación gradual, de acuerdo con los implementadores y los expertos, hubiese permitido inicialmente una política enfocada a modernizar el Archivo Nacional, institución que se encuentra colapsada y que no cuenta con el espacio necesario para archivar debidamente la documentación con más de cinco años de expedición de todos los Servicios del Estado.

La información cualitativa sobre si plazo otorgado para que entrara en vigencia la Ley 20.285 fue adecuado en cada una de las instituciones, señala de manera expresa que uno de los desafíos en términos de la implementación de esta política pública está en, que se trata de una ley muy exigente y el plazo de puesta en marcha fue muy breve, sólo 8 meses, cuando en México fue de un año. Por lo tanto ponerse al día de todo lo que hay que hacer en un plazo brevísimo es un desafío (Entrevista personal a Felipe Del Solar, 6 de marzo de 2009).

La percepción generalizada de los implementadores que fueron entrevistados durante el Estudio exploratorio es que los cambios tienen que ser a largo plazo.

El plazo de la implementación fue brevísimo, fue una osadía de parte del Congreso, una falta de conocimiento de la realidad institucional. Los legisladores creen que con una Ley esto se hará realidad. Si tú haces una Ley y esta no se cumple porque resultó materialmente imposible adecuarla, porque faltó personal, plata, porque hay mala gestión porque el Estado está mal estructurado, no se puede decir sólo hagámoslo, se necesita ir paso a paso (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

Fue una Implementación rápida, de *big bang*. Debió implementarse de manera gradual, primero municipios, luego intendencias, luego servicios (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

En el mismo sentido, Paulina Ortega (Entrevista personal, 25 de marzo de 2009), considera que esta política pública debió implementarse de manera más lenta y progresiva.

El plazo de la implementación de la Ley es muy corto, son 8 meses en que además hay dos meses de vacaciones entre medio (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

Los encuestados que pertenecen tanto a Servicios grandes como los de menor tamaño³⁵ son los que más están de acuerdo en que el plazo fue adecuado; mientras que los implementadores pertenecientes a instituciones medianas consideraron en su mayoría que era necesario un plazo mayor por la complejidad de las adecuaciones que se requerían para atender las solicitudes de transparencia y responderlas en tiempo y forma. Esto podría ser resultado de que los servicios grandes reasignaron sus recursos financieros y humanos con mayor eficiencia y a que en las instituciones pequeñas la cantidad de solicitudes de acceso a la información no es significativa.

4.1.3 Recursos económicos

La variable *que tenían los recursos económicos necesarios para preparar la implementación de la Ley* fue señalada como uno de los factores que dificultan la implementación de esta política, al ser calificada negativa con un puntaje de 2,6. Sobre esto, el 58% de los encuestados consideraron que no hubo un presupuesto específico destinado para la política de transparencia.

A pesar de que en la Ley de Presupuestos 2009 no fue considerada la política de transparencia, hubo un 33% de los casos que aseguraron que sí se contaba con los recursos económicos necesarios y el 19% restante que se mostró indiferente. Lo anterior también contrasta con las ideas recopiladas durante el Estudio exploratorio:

Primero que todo no hubo recursos presupuestarios adicionales, es decir, hubo que ocupar a las mismas personas y los mismos recursos que existían, no hubo más dinero; segunda cosa, como no hubo dinero, tampoco hubo posibilidad de contratar a más personal calificado, necesitábamos bibliotecarios, de repente reforzar los equipos de informática (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

Cada servicio redistribuyó los recursos económicos y humanos disponibles, se asignaron nuevas tareas para el personal, horas extra de trabajo sin un aumento en las remuneraciones, principalmente para construir un inventario de archivos, sin que se incrementara el salario. En pocos casos se contrató sólo a una persona para la gestión de solicitudes.

Toda esta implementación se ha desarrollado con el presupuesto corriente que nos trae problemas no sólo en el tema de capacitación sino que las necesidades para la implementación tienen que ver con infraestructura física pero también humana (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

En el estudio cuantitativo, los Servicios con menor presupuesto fueron los que respondieron estar de acuerdo con que se tenían los recursos económicos necesarios para preparar la implementación de la Ley³⁶. Esto podría tener relación por un lado con una mejor reasignación de los recursos disponibles y a que se trata de instituciones cuyo contacto con la ciudadanía es menor, por lo que tienen una tasa muy baja de solicitudes de acceso a la información, por lo tanto sus requerimientos para dar respuesta son menores, a diferencia de las instituciones medianas y grandes que requieren contratar personal especializado, actualizar los sistemas

³⁵ Los 33 Servicios a los que se les aplicó la encuesta fueron clasificados por tamaños grandes, medianos y pequeños utilizando la metodología de las instituciones financieras que toman como variable el presupuesto de una institución. Se adjunta en anexos las tablas con los porcentajes de respuesta en base al tamaño del servicio.

³⁶ Ver tabla de porcentajes en la sección de Anexos.

informáticos y crear soportes tecnológicos más prácticos que disminuyan latencia a los procesos de respuesta a las solicitudes de transparencia así como digitalizar, organizar y clasificar un mayor volumen de archivos públicos³⁷.

Finalmente, no obstante a que algunos servicios habrían realizado una eficiente reasignación de recursos económicos, la falta de un presupuesto específico para esta política pública durante el primer año de la implementación originó diversas limitaciones en su operación.

Gráfica 2. Recursos económicos



4.1.4 Coordinación previa a la implementación de la Ley

La coordinación previa fue uno de los elementos positivos en la implementación de la política de transparencia, y obtuvo el promedio más alto de las variables, 4,3.

A partir de agosto de 2008, luego de la aprobación de la LAIP, al interior de los ministerios se organizó un equipo especial de trabajo cuya finalidad era realizar las adecuaciones necesarias en cada institución para implementar la política de transparencia. De manera transitoria estos grupos fueron coordinados, en la mayoría de los casos, por el asesor de los ministros, de los subsecretarios o por el Jefe de Gabinete. Las tareas esenciales eran la capacitación jurídica, organizar los archivos públicos, diagnóstico de procesos y establecer nuevos procedimientos como el de gestión de solicitudes.

Lo que hemos hecho desde agosto de 2008 es armar un equipo especial para la implementación de la Ley donde trabajan nueve personas y que desde entonces vienen haciendo una serie de actividades para asegurar que todo esté listo para

³⁷ De acuerdo con la información de la Comisión de Probidad y Transparencia del Minsegres Desde la entrada en vigencia de la Ley, los ministerios de las áreas sociales recibieron la mayor cantidad de solicitudes con un 47,37% del total (7.021); mientras que un 34,01% (5.040) fueron formuladas a los organismos dependientes o relacionados con los ministerios económicos o financieros; y, finalmente, el área política representó el 18,62% (2.759), de los requerimientos totales del período. Entre el 20 de abril y el 30 de septiembre, los cinco ministerios más requeridos fueron el del Trabajo y Previsión Social con un 16% (2.365 solicitudes); el de Defensa Nacional con un 13,87% (2.056); el de Hacienda con 11,74% (1.740); el de Economía, Fomento y Reconstrucción con 11,15% (1.653); y el de Educación con un 9,66% (1.432).

la implementación. Designamos a encargados específicos para cada uno de los temas asociados al cumplimiento de la Ley, somos nueve: el representante ministerial que soy yo, la jefa de gabinete del secretario Ejecutivo de la CNE que es el jefe del Servicio y además el responsable de Gestión de Solicitudes; el Fiscal de la CNE, un abogado especialista en temas de transparencia; hay un responsable institucional para Transparencia Activa, un responsable para la Gestión de Archivos y Documentos, un responsable para la Gestión de Solicitudes; el jefe de Recursos Humanos; el jefe de Comunicaciones Interna y el Jefe de Informática. Armamos un cronograma y un plan de trabajo con todas las actividades necesarias de octubre de 2008 a marzo de 2009 para cumplir la Ley (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

A su vez, la Comisión de Probidad y Transparencia entregó herramientas para la gestión, una guía para establecer manuales de procesos, software para el seguimiento de solicitudes, impartió jornadas de capacitación y estableció un cronograma de actividades.

Con la medición de la variable *se logró hacer la coordinación operacional adecuada para preparar la implementación de la Ley* se observa que el 94% de los implementadores de esta política consideran estar de acuerdo con que fue adecuada y sólo un 6% está en desacuerdo con lo anterior.

Gráfica 3. Coordinación previa a la implementación de la LAIP



Es en las instituciones grandes donde se consideró que la coordinación operacional fue adecuada, mientras que en las medianas y pequeñas se señaló estar en desacuerdo con lo anterior.

Un ejemplo de buena coordinación operacional fue la Comisión Nacional de Energía (CNE), la cual realizó una reingeniería de procesos, Indicadores Clave de Desempeño de Proceso, análisis de la coordinación con las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), modelo de gestión de solicitudes, una política de clasificación de archivo.

Se realizó un diagnóstico y un reordenamiento de los procesos asociados a las tareas de transparencia activa, de acceso a la información, gestión de solicitudes y gestión documental que implica en la Ley. Esto significó diagnosticar esos procesos, ver cómo estaban funcionando, reorganizarlos, reformularlos y sacar nuevos procedimientos formales para responder a los requerimientos (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

Entre los factores que ayudaron a que la coordinación previa tuviera éxito fue el hecho de que los grupos de trabajo eran multidisciplinarios, con expertos en gestión pública, ya que en algunos casos menos exitosos, los equipos habían sido integrados sólo por personal del departamento jurídico de la institución.

4.1.5 Elementos que explican una buena implementación

El cuestionario aplicado a la muestra de servicios del Estado entregó información cualitativa sobre los factores positivos o negativos que propiciaron que las instituciones estuvieran o no preparadas para el momento en que entró en vigencia la Ley 20.285.

Variables	Factores que facilitaron una implementación adecuada
Tamaño del Servicio	<ul style="list-style-type: none"> ● Instituciones pequeñas, con poco personal o que fueron recientemente creadas.
Dirección involucrada	<ul style="list-style-type: none"> ● Involucramiento y buena disposición de la jefatura superior del servicio. ● Reto Institucional.
Infraestructura y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema Informático para registrar las consultas de transparencia.
Tipo de institución	<ul style="list-style-type: none"> ● Experiencia en consultas y atención ciudadana.
Coordinación del equipo de implementación	<ul style="list-style-type: none"> ● Planificación y diseño de ordenamiento estratégico. ● Coordinación interinstitucional con profesionales competentes de formación diversa y con buena disposición, voluntad compromiso. ● Verificación de avances mediante controles periódicos. ● Capacidad de trabajo en red. ● Delimitación de responsabilidades. ● Compromiso institucional.
Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> ● Capacitación oportuna de tipo legal y de procedimientos al equipo y a funcionarios a nivel nacional y regional ● Difusión vía intranet
Aspectos legales	<ul style="list-style-type: none"> ● Conocimiento y análisis a fondo de la Ley 20.285 ● Había abogados preparados
Gestión documental	<ul style="list-style-type: none"> ● Un buen orden en unidad de archivo central ● Ordenamiento bibliotecológico de los archivos ● Contratación de personal para desarrollar gestión de documentación
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecimiento de procedimientos con plazos de cumplimiento ● Se creó la Unidad de Transparencia en el servicio que permitió que profesionales estuvieran con dedicación exclusiva a la generación de procedimientos, tanto en Transparencia Activa como Pasiva

	<ul style="list-style-type: none"> ● SIAC y sus OIRS funcionando correctamente ● Procedimientos claros y conocidos por todos.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ● Experiencia previa de Gobierno transparente. ● Ejercicios de simulación y marcha blanca. ● Proceso auditado por certificación ISO. ● Experiencia en mesas de trabajo multidisciplinaria al interior del Servicio para implementar nuevas leyes o cambio a éstas.

De los 33 implementadores de la política de transparencia que fueron encuestados, 26 señalaron que su institución sí estuvo preparada y los factores señalados como positivos están relacionados a las variables de coordinación previa por parte del equipo de implementación, capacitación, aspectos legales, procesos, gestión documental, tecnología, y liderazgo del cambio por parte de la autoridad de la institución. (Ver Tabla 1. Factores que facilitaron una implementación adecuada).

El principal factor, y que fue señalado un mayor número de veces, fue la buena coordinación previa de los equipos encargados de preparar la implementación de la política de transparencia apoyada en el liderazgo e involucramiento del Jefe del Servicio, motivados por el reto institucional así como por las sanciones de carácter pecuniario.

Lo anterior derivó en el establecimiento de procedimientos con plazos de cumplimiento; políticas de gestión documental; que los procesos fueran claros y conocidos por todos; que en general los SIAC y sus OIRS se coordinaran, la creación de Unidades de Transparencia con profesionales dedicados de manera exclusiva a la gestión de solicitudes; y ejercicios de simulación y marcha blanca.

En algunos casos facilitó que las instituciones fueran pequeñas, con menor número de personal o con pocos años de haber sido creadas, por lo que tenían un menor reto de gestión documental; y por otro lado, aquellas cuya función está relacionada con el servicio directo al cliente, por lo que ya tenían experiencia sobre consultas ciudadanas a través de los SIAC³⁸.

Tabla 2. Factores que contribuyeron para que las instituciones estuvieran preparadas para la entrada en vigencia de la LAIP

1.4.6 Elementos que dificultaron que algunos servicios no estuvieran preparados

La variable relacionada a las dificultades que impidieron a los servicios estar preparados para la vigencia de la LAIP sólo fue considerada por 7 de 33 Servicios, ya que el resto consideró que sí estaban preparados para la implementación de esta política pública en el momento de la entrada en vigencia la LAIP.

El elemento más complicado en el proceso de preparación para afrontar el reto de la transparencia pasiva, que afectó de manera transversal a las instituciones, es sin duda la gestión

³⁸ De los 275 servicios del Gobierno Central, 180 cuentan con el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) y éstos tienen ya 10 años de experiencia.

documental. En algunos Servicios se señaló que no existía una política de resguardo de la información a nivel nacional; y que la información está dispersa, poco sistematizada y/o extraviada. Al ser insuficiente el plazo para preparar la implementación de la Ley no se logró una apropiada gestión documental. Lo anterior trajo como consecuencia dificultades y limitaciones para dar respuestas sobre información histórica que solicitan los ciudadanos.

Por otro lado, se señala como otro elemento negativo la falta de coordinación del equipo de trabajo, debido a la mala comunicación con las unidades responsables externas.

Otro elemento que dificultó que los servicios no estuvieran preparados totalmente para la transparencia pasiva fue la falta de claridad de las instrucciones, que está relacionado tanto con los procedimientos como con los aspectos legales.

Tabla 3. Factores que dificultaron que las instituciones no estuvieran preparadas para la entrada en vigencia de la LAIP

Variable	Factores que dificultaron una implementación adecuada
Recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de personal profesional en el tema.
Recursos económicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de presupuesto ex profeso para esta política pública.
Procesos	<ul style="list-style-type: none"> ● Hubo muchos aspectos que se definieron con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley. ● Falta de claridad en las instrucciones. ● Escasa comprensión del ámbito de aplicación.
Plazo de la entrada en vigencia	<ul style="list-style-type: none"> ● Poco tiempo para implementar la política pública.
Gestión documental	<ul style="list-style-type: none"> ● No existía una política de resguardo de la información a nivel nacional. ● Información dispersa, poco sistematizada y/o extraviada. ● Imposibilidad de generar el ordenamiento de archivos en un período de 8 meses. ● Dificultades y limitaciones para dar respuestas históricas que solicitan los ciudadanos.
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ● Portal web con bajo nivel de desarrollo.
Cambio cultural	<ul style="list-style-type: none"> ● Un cambio en la cultura organizacional del servicio importante a largo plazo.
Coordinación previa	<ul style="list-style-type: none"> ● Mala comunicación con las unidades responsables externas.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ● Realidad regional heterogénea.

Aspectos importantes identificados durante el estudio exploratorio, y que refieren a los momentos previos a la vigencia de la Ley, son las transformaciones culturales acompañadas de las resistencias al cambio y los controles de gestión. La resistencia más generalizada fue la publicación de los sueldos de los funcionarios públicos ya que evidenciaba la brecha de salarios entre personas que realizan la misma función.

Lo que más va a costar yo creo es romper la cultura institucional y establecer que esto es un derecho ciudadano, pero a la mejor no. Eso siempre depende de las jefaturas y de cómo van transmitiendo esto. Es uno de los retos. La información es poder, la información pública tiene poder (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

La resistencia al cambio es un problema que está acompañado de la insularidad al interior de las organizaciones³⁹. Los implementadores de la política señalan que durante el proceso de estructuración de las respuestas a las solicitudes de información pública hay resistencia en las distintas áreas de la institución para entregar información, por lo que es necesario recordarles las implicaciones de la Ley, lo que en ocasiones genera controversias internas de aspectos jurídicos entre funcionarios que consideran que una información debe entregarse y otros, que argumentan que no debe proporcionarse aunque sea pública, ya que es políticamente incorrecto por lo que tiene menor costo incumplir con la LAIP. El fenómeno de los cambios culturales se analizará más adelante con base en los resultados cuantitativos de esa variable.

Finalmente, aunque puede decirse que durante la preparación de esta política pública los implementadores identificaron un mayor número de elementos que facilitaban la implementación de la LAIP que los aspectos que la dificultaban. Estos elementos negativos son sistemas complejos, algunos, desafíos a largo plazo como los cambios en la cultura organizacional; otros que apuntan a mejorar los procesos que generan valor público como la tecnología y la calidad de la información, hasta lograr una eficiencia en el gasto público; y lo más importante, que la ciudadanía ejerza su derecho de acceder a la información pública sabiendo utilizarla para escrutar a quienes administran el Estado. Se concluye además en la primera dimensión, que no se puede hacer una abstracción de la política, pues los tiempos gerenciales y los políticos no coinciden. Los factores negativos mencionados anteriormente, de no mejorarse, ponen en riesgo el pleno ejercicio de la rendición de cuentas y acceso a la información pública, variables indispensables para el desarrollo de la democracia.

4.2. Aspectos legales

Esta dimensión busca conocer si la Ley 20.285 como su Reglamento, eran claros y precisos en las causales de información reservada y derechos de terceros; y si cada institución tuvo que hacer interpretaciones específicas para entregar información pública. En el caso específico del Reglamento de la Ley: si clarificaba los procedimientos y si resolvía adecuadamente las alternativas que surgen por aplicar la LAIP.

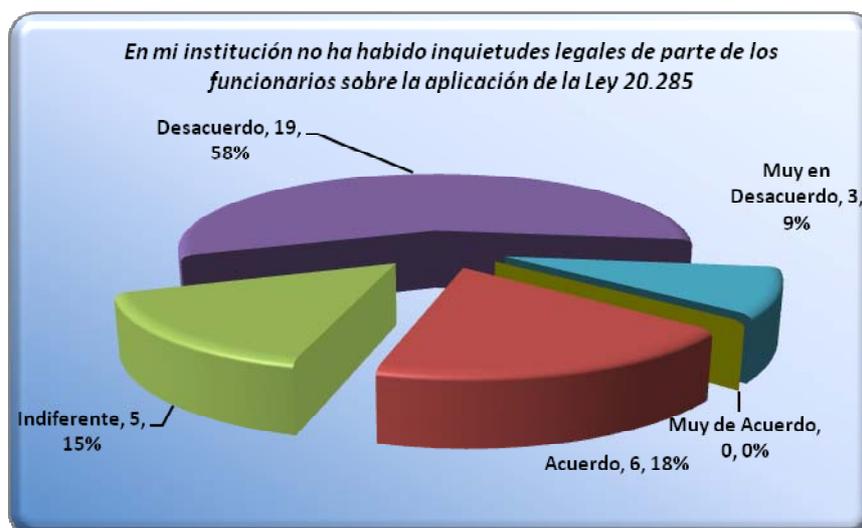
Los resultados apuntan a que este aspecto debe mejorar ya que de 6 variables 5 fueron calificadas negativamente con puntajes menores a 3.00. En esta dimensión será importante que los servicios recopilen las jurisprudencias del Consejo para la Transparencia.

4.2.1 Inquietudes legales de los funcionarios

La variable *inquietudes legales de parte de los funcionarios sobre la aplicación de la Ley 20.285* fue valorada en 2,4. El 67% de las respuestas refieren lo contrario a esta afirmación, es decir, que en la práctica diaria sí hay inquietudes legales al interior de los Servicios sobre la entrega de información pública. El 15% se manifiesta indiferente a lo anterior y el 18% considera que no hay dudas.

³⁹ La insularidad es una propiedad de los sistemas complejos de una organización, esto es que las distintas áreas están fragmentadas, no comparten información, tienen intereses distintos, lo cual afecta a la productividad. (Ver Waissbluth, M. 2009. Sistemas Complejos. Universidad de Chile).

Gráfica 4. Inquietudes legales de los funcionarios



La información cualitativa recolectada previa a la implementación ya advertía la incertidumbre legal como una problemática. De manera transversal, el hecho de que el Reglamento de la Ley 20.285 se publicara sólo 4 días hábiles antes de la entrada en vigencia de la Ley fue un factor que dificultó las comprensiones legales y la clarificación de algunos procedimientos. Sin embargo, lo más complejo es que el reglamento no aclara los procedimientos para cumplir con la LAIP, sino que reitera los contenidos de ésta.

Los reglamentos que repiten la Ley no son buenos reglamentos, los reglamentos tienen que aclarar justamente los puntos que la Ley deja para que sean regulados por el reglamento. Los que repiten párrafos completos de una Ley no tienen ningún sentido. Estamos a cuatro días hábiles de que entre en vigencia la Ley. Nosotros en general, hemos sido bastante prácticos, hemos pedido que cada Servicio emita alguna resolución en algún sentido, por ejemplo lo respectivo al artículo 21 y que diga cuál será su norma y si hay que cambiar cuando llegue el reglamento, cámbiela o quédese con ella y si hay algún tipo de reclamo que sea el Consejo para la Transparencia lo que nos diga si el criterio fue errado y si hay que modificarlo. Entonces, se modificará (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

El Reglamento, de acuerdo con la Fundación Proceso (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009), permaneció estancado en la Contraloría al no pasar el proceso de toma de razón ya que tenía defectos legales⁴⁰.

Los defectos que tiene el reglamento es que establece claramente que el Estado no está obligado a producir cierta información ni a sistematizarla; además reduce la categoría de información que puede solicitarse a solamente actos del Estado, y no toda la información que se encuentra en él. Un acto es una resolución afinada que ya ha pasado un procedimiento interno y que termina en una decisión jurídica de parte del Estado, pero esto es una porción de la información que tiene el gobierno. Así como está el reglamento no tiene sentido, ya que desde hace tiempo se podía acceder a los actos y a documentos

⁴⁰ La Contraloría General de la República de Chile, a diferencia de sus pares en América Latina, posee una facultad de Toma de Razón, la que permite revisar la legalidad de los actos de la administración de manera preventiva, que no se contrapongan con la Constitución y otras normas, es decir, se dicta un decreto y éste no surte efecto hasta que la Contraloría dé su visto bueno.

de procedimientos del acto y tener lo mismo después de la Ley de Acceso a la Información, es absurdo por todo lo que costó tramitar la Ley (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009).

El Reglamento redactado por la dirección Jurídica del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, de acuerdo con Proceso (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009) establecía restricciones al acceso de la información y contravenía a la Constitución.

La mayoría de la información que hay no son actos, ni son datos o antecedentes de un acto sino que es información dispersa de cualquier manera por ejemplo la fiscalización. Entonces el reglamento lo que hace es reducir hacia los actos, entonces, de acuerdo a ese reglamento sólo se puede acceder a actos afinados, documentos que sirven de complemento para ese acto y a la fundamentación de éste y su procedimiento, esto implica que se quedaría un montón de información que no será pública. (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009).

Lo anterior repercutió para que los implementadores, sin importar el tamaño de su institución, no tuvieran algunos aspectos procedimentales resueltos como aquellos referentes a la información que afecta a terceros.

4.2.2 Las causales sobre información reservada

Una de las incertidumbres legales más frecuentes halladas tanto en la investigación exploratoria como en el estudio cuantitativo refiere a las causales del artículo 21 sobre información reservada. Como principal preocupación está cómo proceder ante las solicitudes complejas que distraen las actividades clave de los funcionarios públicos. El hecho de que las causales sean amplias, de acuerdo a los implementadores de la política pública, abre la posibilidad a la toma de decisiones discrecionales.

Entonces, la variable: *las causales que la Ley 20.285 establece sobre información reservada son claras y concretas*, obtuvo un valor de 2,9 y es otro factor que dificulta la aplicación de la LAIP de acuerdo con el 45% de los encuestados, sin embargo, otro porcentaje similar considera que sí hay claridad en el artículo 21 de la Ley en el tema de la reserva de información pública y un 9% lo considera indiferente.

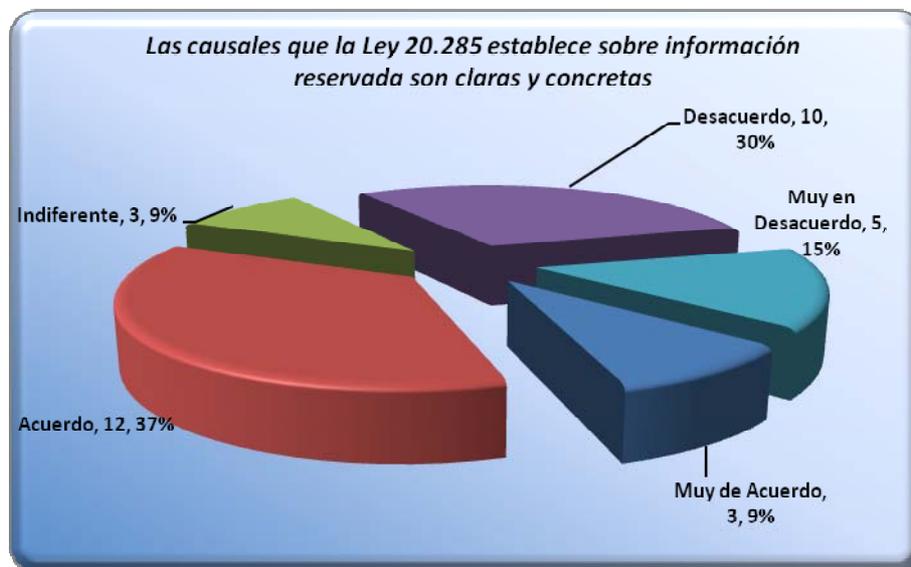
El artículo 21 de la Ley por ejemplo, dice que uno puede negar la información que sea necesaria y estratégica para el funcionamiento del Servicio. Eso lo fija la autoridad, el gobierno, entonces es una decisión discrecional, si cabemos o no en esa causal (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

Para la entrega de información sobre peticiones imposibles, sí que nos distraerá a nuestro personal, no sé cómo vamos a enfrentar eso. Nosotros igual creamos un comité de editorial y de crisis, en el que están los jefes de gabinete, los directores jurídicos, los directores de comunicaciones que definirán cómo vamos a actuar en esos casos que se salen de la norma, también eso lo iremos conversando tanto con la Comisión de Probidad como con el Consejo para la Transparencia. El Reglamento se entregó tarde (Entrevista personal a Paulina Ortega, 25 de marzo de 2009).

El Estudio exploratorio identificó también esta variable como un factor crítico, pues los encargados de dirigir los trabajos de adecuación y preparación para implementar la política

pública señalaban que las causales de reserva eran amplias y ambiguas, lo cual ha originado que se establezcan criterios propios de interpretación, como se observará más adelante.

Gráfica 5. Causales de información reservada



4.2.3 Interpretaciones específicas de la Ley 20.285

En esta variable, el 51% de los encuestados ha señalado que en el caso de su institución ha sido necesario establecer interpretaciones específicas de la Ley para la entrega de información; sin embargo, el 46% expresó que no ha sido necesario hacer interpretaciones. A pesar de esto, la variable es considerada como una dificultad para la implementación de la política pública al obtener un puntaje de 2,8.

Las indagaciones del Estudio exploratorio indican que si bien la mayoría de los entrevistados consideraba como negativo que cada institución estableciera criterios propios y actos discrecionales debido a los vacíos y falta de claridad en diversas causales de la LAIP, también había opiniones a favor de que los ordenamientos jurídicos fueran generales.

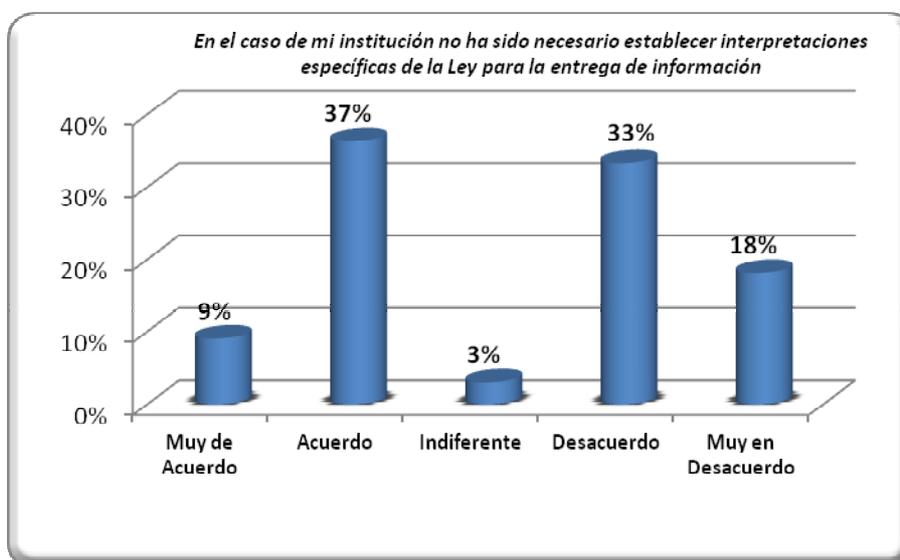
Es un Reglamento escueto. Reproduce en gran parte la letra de la Ley, no resuelve gran parte de las dudas que hay internamente. Pero es una implementación tipo *big bang* y un reglamento ambicioso sería un boomerang, puede entorpecer más que facilitar, es preferible más laguna para permitir que la mejor práctica sea reglamentada y dejar abierto un poco a la discrecionalidad y a lo que nos dirá el Consejo. No me incomoda un reglamento escueto, prefiero preguntar (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

Un caso útil para ejemplificar la complejidad de la disyuntiva de interpretar y establecer criterios propios ante los vacíos legales, y que fue reportado durante la investigación exploratoria, es que a pocos días de que entrara en vigencia la LAIP, la Subsecretaría del Trabajo estaba considerando establecer como criterio que las solicitudes de información con relación a las pensiones y jubilaciones que afectarían el derecho de terceros, no serían

respondidas debido al complicado mecanismo de emitir notificaciones a los afectados en un plazo de tres días (lo anterior también se vincula con la variable 2.6 con relación a información a terceros).

Nosotros en general, hemos sido bastante prácticos, hemos pedido que cada Servicio emita alguna resolución en algún sentido, por ejemplo lo respectivo al artículo 21 y que diga cuál será su norma y si hay que cambiarla cuando llegue el reglamento, cámbiela o quédese con ella y si hay algún tipo de reclamo que sea el Consejo para la Transparencia lo que nos diga si el criterio fue errado y hay que modificarlo. Entonces se modificará (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

Gráfica 6. Interpretaciones específicas de la Ley 20.285



4.2.4 Claridad en los procedimientos del Reglamento de la LAIP

De la dimensión de aspectos legales, la única variable que obtuvo un puntaje superior a 3.00 fue la que refiere: *los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley son claros para responder a las solicitudes de información pública.*

De acuerdo con los resultados del instrumento cuantitativo, el 52% de los encuestados señalan que los procedimientos establecidos en el reglamento de la LAIP no son claros para responder a las solicitudes de información pública; mientras que el 45% considera que sí son claros. Los encuestados con menos de un año en el cargo son los que principalmente consideran necesario mayor claridad en los procedimientos. También se puede observar que en las organizaciones grandes es donde existe mayor incertidumbre, esto es que el 72% de los encuestados que pertenecen a instituciones de alto presupuesto consideran que el reglamento no es claro y, en el otro extremo, en las organizaciones con menor presupuesto, es de sólo el 18%.

En contraste con los resultados positivos anteriores, la información cualitativa señala que los procedimientos son complejos y que los plazos para cumplirlos son breves. La crítica generalizada en los momentos previos a la vigencia de la LAIP era que no se había contado con toda la información necesaria, ya que no había orientaciones claras para poder implementar adecuadamente la Ley.

Va a requerir un desarrollo y una experiencia en materias que tienen algún grado de complejidad en lo procedimental: identificar cuándo se afectan derechos de terceros, qué afecta a la intimidad de las personas porque hay informaciones que son de carácter personalísimo y privado, tener los criterios. No es un problema cumplir o no con la Ley, sino identificar los criterios adecuados, requiere un nivel de desarrollo burocrático (Entrevista personal a Alejandra de la Barra, 18 de febrero de 2009).

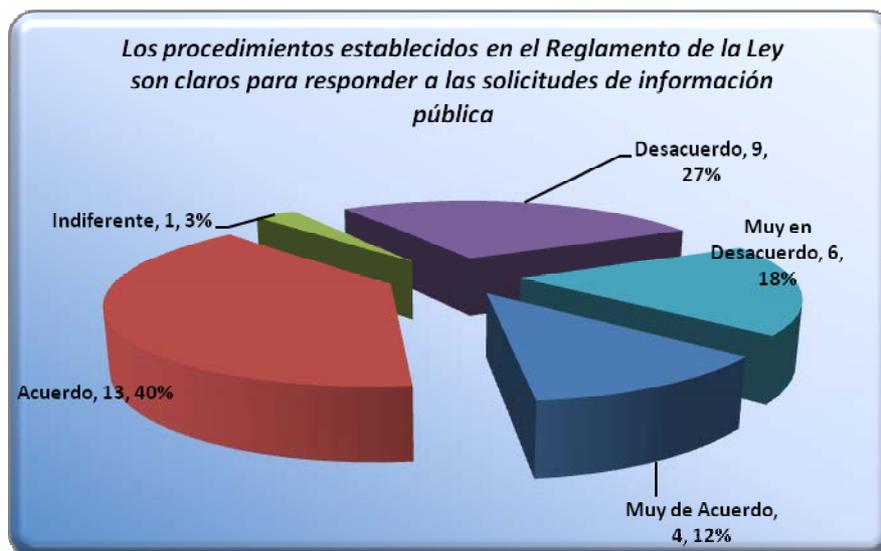
Hay situaciones procedimentales en el Reglamento que aún no están listas. Por ejemplo el Reglamento no se ha publicado y estamos a pocos días o menos de que entre en vigencia la Ley, entonces, en eso no se ha contado con toda la información necesaria, los procedimientos establecidos y claros ni las orientaciones para poder aplicar adecuadamente la Ley (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

De acuerdo con la Fundación Proacceso (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009), uno de los problemas más complejos era el tratamiento normativo de las solicitudes, en cuanto a la adquisición de criterios de los funcionarios que tengan que fallar las solicitudes de acceso, y los criterios para aplicar o no los artículos de la Ley.

La sensación que tenemos es que como los órganos no están capacitados todavía es posible a que dé lugar a respuestas que no estén bien fundadas, por eso es importante que se capaciten los funcionarios. Podemos asegurar que en este momento no todos los órganos del Estado están capacitados ni en temas de infraestructura ni en términos de conocimiento legal del asunto, probablemente uno de los motivos sea porque se está esperando que el Consejo de la Transparencia emita las normas respectivas, pero este Consejo inicia el día que entra en vigor la Ley. Esa es la situación hoy día. No existe la capacitación legal apropiada de todos los órganos del Estado para llevar a cabo la resolución de estas solicitudes (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009).

Felipe Del Solar (Entrevista personal, 6 de marzo de 2009) también advertía que uno de los retos en la etapa de preparación de la política pública era definir procedimientos internos, lo cual tenía que ir acompañado de una capacitación.

Gráfica 7. Claridad en los procedimientos del Reglamento de la LAIP



4.2.5 Cómo proceder ante la información que afecta a derecho de terceros

Una de las inquietudes legales más complejas al momento de la transparencia pasiva es la relacionada a la información que afecta el derecho a terceros⁴¹. La incertidumbre por esta causal y la dificultad para definir cuáles son los datos sensibles y los del procedimiento, debido a que el plazo para ubicar geográficamente a un tercero y notificarle a éste, si está de acuerdo con que se entregue información, y éste responda, es sólo de 3 días. Lo anterior implica costos y para esta política pública no había un presupuesto ex profeso, por lo que algunas instituciones⁴² han tomado como criterio omitir este proceso y negar la información solicitada.

De este modo, la variable: *el Reglamento de la Ley es claro sobre cómo proceder respecto a información que afecta a terceros*, fue calificada como un aspecto negativo y valorada en 2,8.

La encuesta aplicada a los implementadores indican que el 42% de los implementadores de esta política que fueron encuestados señalan que el reglamento no clarifica lo señalado en la LAIP respecto a cómo proceder ante los derechos de terceros; un 40% dice que sí son claros, sin embargo, un 18% se considera indiferente.

A diferencia, en las entrevistas aplicadas en la indagación exploratoria a quienes coordinaron los trabajos de preparación a nivel ministerial, esta era una problemática identificada con mayor frecuencia.

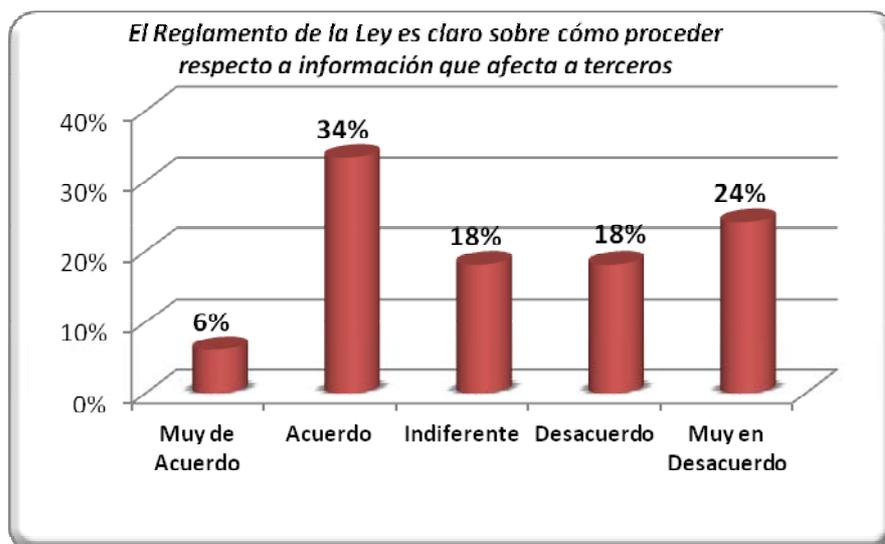
Este ministerio no tiene información reservada salvo los datos sensibles de una persona que están en un instrumento de caracterización social que se llama Ficha de Protección Social y ahí hay datos sensibles de las personas, por lo que es algo que no se puede entregar. Lo demás está todo disponible en nuestro sistema. En

⁴¹ El artículo 7 del reglamento de la Ley 20.285 establece entre sus causales de secreto o reserva de la información que se podrá denegar de manera total o parcial la información “cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada, sus datos sensibles o derechos de carácter comercial o económico. Se entenderá por tales aquellos que el ordenamiento jurídico atribuye a las personas, en título de derecho y no de simple interés”.

⁴² Esto en base al estudio exploratorio. Un ejemplo es el Ministerio del Trabajo donde se decidió que, ante la complejidad del procedimiento, la información referente a terceras personas es reservada.

este ministerio está el Sistema Nacional de Inversiones, hace estudios y prioriza los recursos del Estado para hacer inversiones, hay estudios y antecedentes que sirven para esa decisión de decir si los proyectos tienen los aspectos técnicos y económicos para realizar una inversión. Hoy todos estos antecedentes están ya a la disposición en todo el país, puedes buscar por área de inversión (Entrevista personal a Alejandra de la Barra, 18 de febrero de 2009).

Gráfica 8. Cómo proceder ante la información que afecta a derecho de terceros



4.2.6 Disyuntivas que no resuelve el Reglamento

En la dimensión de aspectos legales, esta variable tiene uno de los puntajes más bajos, 2,4, y es considerada con mayor frecuencia como uno de los problemas legales que más dificultan la implementación adecuada de esta política pública, ya que el Reglamento de la Ley 20.285 no ayuda a aclarar diversos procesos de transparencia pasiva.

Ante la afirmación: *el Reglamento resuelve adecuadamente las alternativas que surgen por la aplicación de la Ley*, el 55% de los encuestados respondió que esta normativa no disipa sus inquietudes; un 24% consideró que las disyuntivas cotidianas sí son posibles de resolverse con este reglamento y un 18% restante está indiferente. Esta dificultad está asociada con la variable: *interpretaciones específicas de la Ley 20.285* y tiene relación con las interpretaciones y adecuación de criterios propios en cada institución por la falta de claridad de los ordenamientos jurídicos.

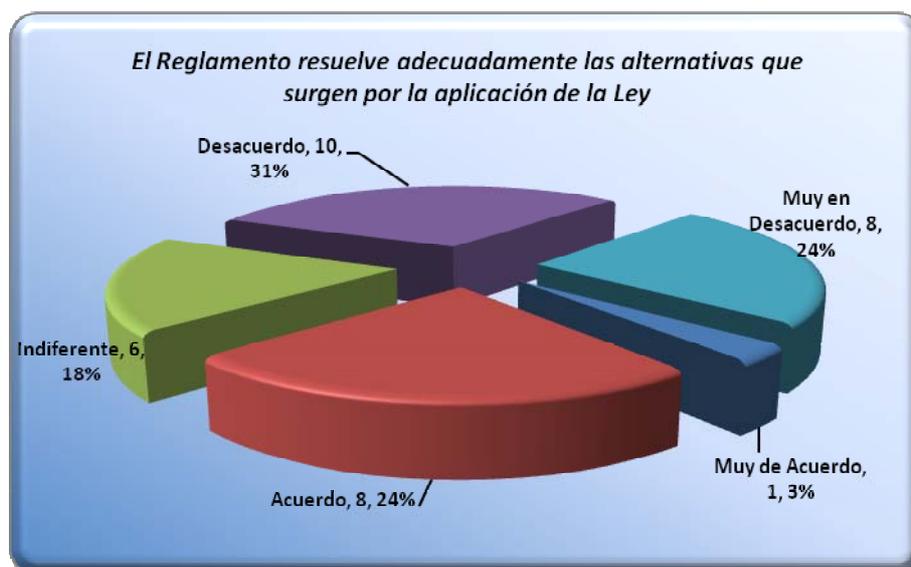
El contexto de los defectos legales del Reglamento y de su rechazo en la Contraloría General de la República, dificultó a las instituciones establecer y aclarar diversos procesos en tiempo y forma. De manera general, los encargados de la preparación de esta política pública a nivel ministerial entrevistados durante el estudio exploratorio señalan que el Reglamento se publicó tarde.

Si hubiera habido un período de marcha blanca, habría dado tiempo a ese Consejo y a todas las instituciones de trabajar, conocernos, de ir evaluando, nosotros no

hemos podido evaluar todavía (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

La inconformidad con el reglamento, aunque es en general, depende del tipo de Servicio. Uno de los planteamientos es que “no está claro sobre la reserva de sistemas de evaluación de fondos concursables ni de identidad de expertos evaluadores nacional e internacionales, el derecho de autor y propiedad intelectual de autores y proyectos de investigación”. Los implementadores que se muestran más inconformes pertenecen principalmente a las instituciones grandes y medianas.

Gráfica 9. Disyuntivas que no resuelve el Reglamento



4.2.7 Los aspectos legales más complejos

A los implementadores de la política de transparencia pasiva se les preguntó cuáles eran los aspectos legales que a su juicio complicaban la implementación. Los aspectos que fueron señalados con mayor frecuencia (40%) fue lo relativo a las ambigüedades del derecho de terceros y las causales de información reservada (21%).

Respecto al derecho de terceros, es necesario, primero, determinar qué se entiende por actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros (letra g del art. 7º, ley 20.285). Una de las dificultades en esta materia es que el plazo que refiere el reglamento para notificar a terceras personas sobre una solicitud de información que requiere datos personales, es sólo de tres días, lo cual es insuficiente para realizar una notificación vía correo en todo el territorio del país.

En el caso de los Servicios que otorgan subsidios, uno de los grandes desafíos sobre materia de derecho de terceros es la preparación de una base de datos de los beneficiarios resguardando sus datos personales. Se señaló además la urgencia de la aprobación de la Ley en materia de protección de datos personales⁴³.

⁴³ Actualmente, en el congreso se tramita un proyecto de Ley sobre protección de datos personales.

Tabla 4. Aspectos legales más complejos

Causal	Factores
Derecho de terceros	<ul style="list-style-type: none"> ●Disyuntiva de entregar o no información que contiene datos personales de terceras personas. ●Complejidad que tiene que ver con procedimientos de traslado y una legislación integral. ●Urgencia de la aprobación de la Ley en materia de protección de datos personales. ●El desafío de tener bases de datos actualizadas de los clientes, usuarios o beneficiarios que son dueños de la información que se encuentra en la institución. ●Plazo muy breve para notificar a terceros. ● La entrega de información solicitada para consultorías. ● La entrega de información que afecta al personal de la institución. ●Determinación de los terceros involucrados y sus derechos. ●Determinar que se entiende por actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros (letra g del art. 7º, ley 20.285). ●Cómo asegurar que las respuestas por correo electrónico lleguen al requirente. ●Interpretaciones poco fundadas del Consejo Para la Transparencia en sus resoluciones. ●La definición de datos personales no está clara, a pesar que exista una ley específica a ese respecto. ●Definición de la firma electrónica simple o avanzada, considerando que es un costo y tanto las personas como los Servicios no la tienen.
Causales de Reserva.	<ul style="list-style-type: none"> ●Determinación de la información reservada. ●Las causales de reserva fueron establecidas en virtud de la ley 20.285 en una resolución. ●Múltiples vacíos de la ley que el reglamento no resolvió y solo mediante la jurisprudencia del consejo. ●Ambigüedad respecto a la aplicación del Índice de actos reservados.
Ambigüedad general de la Ley y reglamento	<ul style="list-style-type: none"> ●Lo más complejo es definir la entrega de proyectos de fondos concursables postulados y no seleccionados, respecto a la vulneración de derechos de propiedad intelectual. ●Ambigüedad y la falta de interpretaciones.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> ●Los tiempos de renovación de la solicitud y los medios de aseguramiento de las notificaciones a los usuarios. ●Contabilizar tiempos de notificación dentro de los plazos de respuesta en situaciones complejas.

Por otro lado, respecto a las ambigüedades generales de los ordenamientos jurídicos, poco antes de que se publicara el Reglamento de la Ley 20.285, un tema que discutido por los equipos que coordinaban la implementación era sobre qué remuneración debía publicarse, ya que existe la categoría de remuneración bruta. Esto fue aclarado sólo a cuatro días hábiles de la vigencia de la LAIP, con la publicación del reglamento

El Reglamento tampoco precisa en la letra *a* del artículo 7, sobre la publicación de la estructura orgánica, pues no había diferencia entre el aspecto funcional y el aspecto legal. Lo anterior, porque en muchos casos, los servicios cuentan con una ley orgánica muy antigua, no incluyendo las nuevas divisiones o departamentos, como el área de informática⁴⁴. En el mismo sentido, no había claridad sobre qué tipo de auditorías publicar⁴⁵.

Para nuestro servicio fue muy complejo determinar si se debía entregar espacio en nuestra web a los municipios, ya que ellos no dependen de ningún Ministerio o Servicio del nivel central, son autónomos. Se produjo también una discusión muy amplia en cuanto a qué información se obligaba a entregar en las consultas ciudadanas, siendo la primera interpretación que sólo se entregaba la información que se encontraba elaborada, por cualquier medio, ya sea documentos, resoluciones, informes, estudios, incluso bases de datos. Sin embargo al ser publicado el reglamento, esto quedó tan ambiguo como lo señalado por la ley; siendo interpretado en estos momentos por el Consejo a raíz de sus resoluciones, que debe entregarse cualquier información que pida la ciudadanía y en los formatos que el señale, aun cuando signifique distraer a un número importante de funcionarios para la elaboración de la misma o signifique un gasto no considerado en el presupuesto institucional (Tomado de los cuestionarios anónimos que llenaron los implementadores de la política de transparencia, sobre aquellos factores que dificultan aplicar la LAIP).

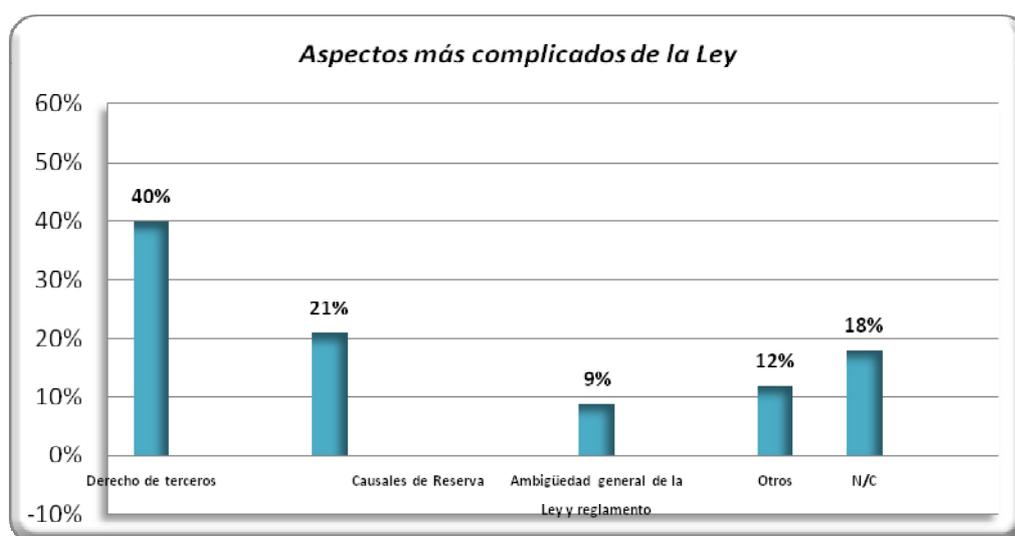
Por otro lado, la LAIP ni el Reglamento señalan si el plazo de 20 días hábiles se suspende cuando se debe requerir al ciudadano que subsane o aclare su consulta cuando ésta no cumple los requisitos del artículo 12 de la Ley⁴⁶.

⁴⁴ Ante la falta de precisión, el Gobierno emitió un instructivo donde se daba a conocer que se publicaría y cómo se publicaría cierta información, para que fuera de manera homogénea.

⁴⁵ Fue cuestionado, en su oportunidad, cuáles auditorías correspondía publicar, si se incluirían las auditorías internas o sólo a las efectuadas por la Contraloría, finalmente la CGR entregó su interpretación que sólo debían ser las auditorías efectuadas por ellos.

⁴⁶ El artículo 12 de la LAIP refiere que “la solicitud de acceso a la información será formulada por escrito o por sitios electrónicos y deberá contener: a) Nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso. b) Identificación clara de la información que se requiere. c) Firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado. d) Órgano administrativo al que se dirige. Si la solicitud no reúne los requisitos señalados en el inciso anterior, se requerirá al solicitante para que, en un plazo de cinco días contado desde la respectiva notificación, subsane la falta, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición. El peticionario podrá expresar en la solicitud, su voluntad de ser notificado mediante comunicación electrónica para todas las actuaciones y resoluciones del procedimiento administrativo de acceso a la información, indicando para ello, bajo su responsabilidad, una dirección de correo electrónico habilitada. En los demás casos, las notificaciones a que haya lugar en el procedimiento se efectuarán conforme a las reglas de los artículos 46 y 47 de la ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos”.

Gráfica 10. Aspectos complicados de la LAIP



Otros aspectos complicados de la LAIP, de acuerdo con los encuestados, tiene que ver con contabilizar tiempos de notificación dentro de los plazos de respuesta en situaciones complejas, la falta de claridad de los procesos y los plazos para renovar las solicitudes de información.

4.3. Aspectos tecnológicos

En esta dimensión se evalúa si la tecnología fue un factor que facilitó o dificultó para la aplicación de la transparencia pasiva. En general, si bien en el estudio exploratorio se señalaba que el software proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia a los servicios del Estado no era útil pues no ayudaba a facilitar los procesos de gestión de solicitudes, por lo que gran parte de las instituciones consideraron diseñar un instrumento tecnológico propio, en la encuesta aplicada posterior a la implementación de esta política pública se demuestra que si bien es necesario fortalecer y modernizar las áreas de informática, con los sistemas informáticos actuales ha sido posible dar respuesta a las solicitudes de información. Sin embargo, la falta de un presupuesto específico propició diversas limitaciones como la contratación de personal calificado, capacitaciones tecnológicas, el diseño y adquisición de nuevas tecnologías, la posibilidad de digitalizar los archivos públicos y avanzar en la transición hacia una democracia con canales sólidos de participación digitales.

4.3.1. Los servicios del Estado que utilizan el software entregado por la CPT

De las 33 instituciones encuestadas, el 64% utiliza el software proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia. Sin embargo, no todos los que lo utilizan lo consideran una herramienta útil para facilitar el proceso de gestión de solicitudes, por lo que fue necesario diseñar un sistema informático con características específicas para las necesidades de cada institución.

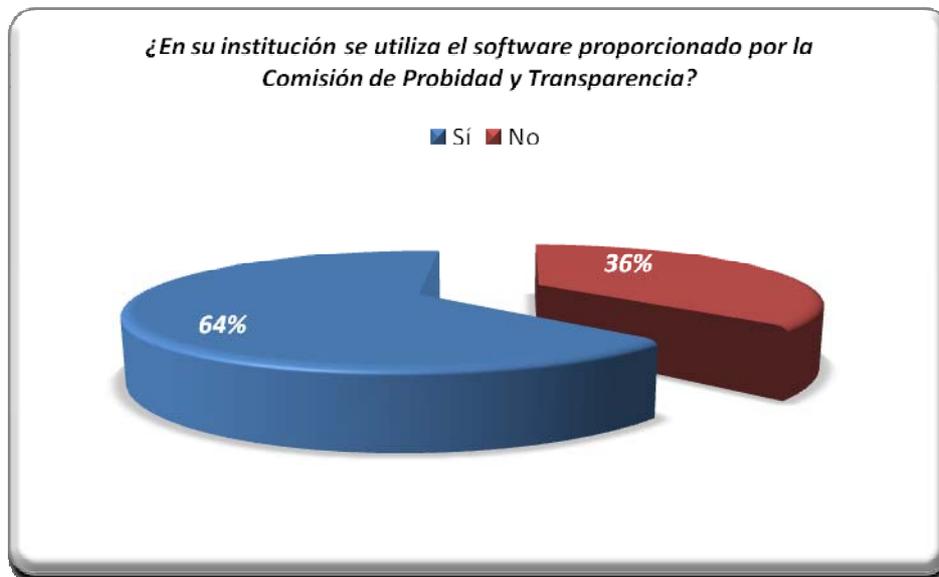
De acuerdo con la información recolectada en la investigación exploratoria, previo a la vigencia de la Ley, los coordinadores de los equipos de trabajo señalaban su preocupación por la falta de tecnología y consideraban como uno de los puntos débiles y limitantes para afrontar el

reto de la gestión de solicitudes. La mayoría señaló que no utilizaría los paquetes tecnológicos otorgados por la Comisión de Probidad y Transparencia porque lo consideraban impráctico, sin embargo, se tenía la percepción de que era obligatorio usarlo. En el caso del ministerio de Salud, por ejemplo, se consideró no instalarlo:

El software que entregó la Comisión de Probidad y Transparencia no sirve para nada. Formalmente lo hemos rechazado y no vamos a instalarlo. Estamos en proceso de la instalación de trámite en línea a nivel nacional que es un proceso que no está concluido y que está en un 40% de su aplicación, pero de aquí a final de 2009 nosotros podríamos tener trámite en línea, las solicitudes de transparencia pueden entrar ahí y podría ser súper rápido. Pero el software que nos están entregando que es absolutamente primario y que fue elaborado por un grupo de técnicos que no pudieron licitar un software con mayor capacidad que tuviera incidencia. Realmente a nosotros nos genera un problema en nuestro sistema, el software que nos proporcionan no ve nada, ni la calidad de la solicitud, no dice si tiene que ver con una consulta jurídica, o con alguno de los ítems de los banners de Transparencia Activa, simplemente da números y esto entregado 20 días antes de la entrada en vigencia de la Ley (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

Los Servicios con menor presupuesto son los que más han utilizado esta herramienta, esto es 73% de las instituciones consideradas como pequeñas.

Gráfica 11. Instituciones que utilizan el software de la CPT



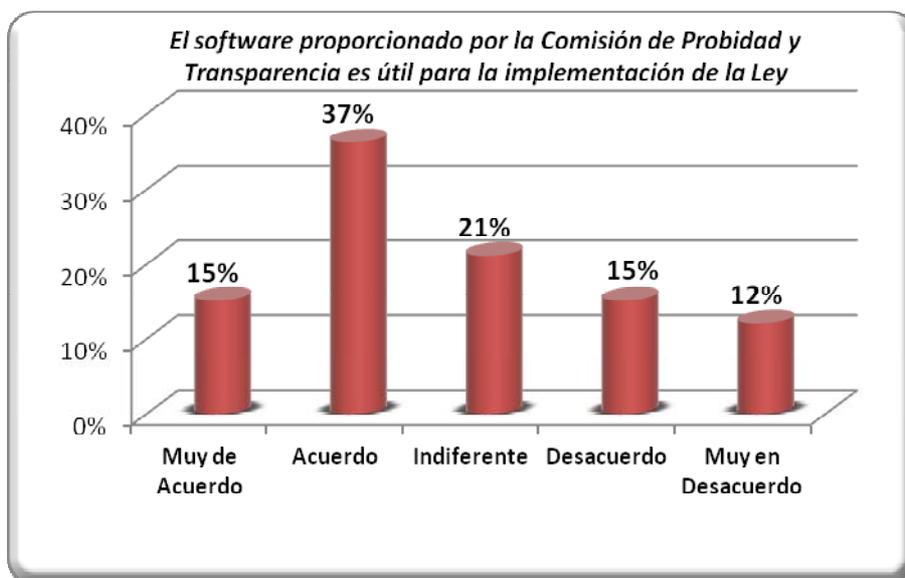
4.3.2 Utilidad del software de la Comisión de Probidad y Transparencia

Una de las principales críticas al sistema informático proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia, de acuerdo con los primeros hallazgos exploratorios, es que se trata

de un software “primario, que no facilita el proceso de gestión de solicitudes ni ayuda a cumplir con los plazos de entrega de información y que sólo sirve a la propia Comisión para dar un seguimiento en línea de las solicitudes de acceso a la información que ingresaron a cada institución”, mientras que los requerimientos de las instituciones eran un sistema de flujo de trabajo más sofisticado, y esto depende del giro de cada servicio, por lo que las instituciones pequeñas y de menor presupuesto al tener una menor tasa de solicitudes no tienen necesidades tecnológicas mayores.

Esta variable fue valorada en 3,3, esto es que si bien no todos los factores son negativos, es necesario hacer mejoras. La encuesta con los implementadores de la transparencia pasiva señala que el 52% de los encuestados está de acuerdo con que el software proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia es útil para la implementación de la Ley, principalmente de los servicios grandes y pequeños; el 27% no lo considera como una herramienta práctica; un 21% expresó estar indiferente.

Gráfica 12. Utilidad del software de la CPT



Previo a la implementación, había quienes consideraban que estas herramientas sí eran útiles, aunque se entregaron tarde, sin embargo, lo principal era reforzar al área de informática y en general, el gobierno digital.

El software entregado por la Comisión de Probidad y Transparencia sí es de utilidad. Hay servicios que pueden disponer de su propio presupuesto y pueden crear su propio sistema de gestión de solicitudes. El de Carabineros por ejemplo tiene uno especial. Pero el software de la Comisión no es de uso obligatorio, puede ser ese u otro creado por el servicio. El formato cumple con las normas pero no es obligatorio, tiene un fin didáctico. Las obligaciones están dadas en la Ley. Este sistema es una ayuda para los Servicios que no han desarrollado software. Por otro lado, no hay equipos nuevos, no se han adquirido sistemas tecnológicos, trabajaremos con los mismos, con los usuales, las página web institucional, este ministerio tiene servidores. No se espera

tampoco que sea necesaria la adquisición de éstos para procesar las solicitudes. Si es muy alto el nivel de información, puede que sea necesario, pero no se aprecia así. La gran mayoría de información va a formar parte de transparencia activa (Entrevista personal a Jorge Lafourcade, 18 de marzo de 2009).

No hay los elementos técnicos ideales. El Gobierno puso un sistema general para todos pero es como de Office, te indican que tienes que usarlo y lo único que hace es que cuando llega una solicitud, la registra y después empieza un contador de días, tú le vas ingresando información súper básica que dice “está derivado”, “está en preparación de respuesta” o “está respondido”. Eso es todo. Es un sistema transversal. Internamente, como en el Back Office, lo que se dijo fue que cada Servicio viera cómo lo hace (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

4.3.3. Diseño de un sistema tecnológico especial para cada servicio.

La variable: *diseño de un sistema tecnológico especial para cada servicio* obtuvo un valor de 2,9. Esto significa que no fue un número muy alto de instituciones que diseñaron su propio sistema informático, contrario a la hipótesis inicial que señalaba que un alto número de instituciones diseñó un software propio debido a que las herramientas tecnológicas entregadas por la Comisión de Probidad y Transparencia no eran útiles para el proceso de gestión de solicitudes.

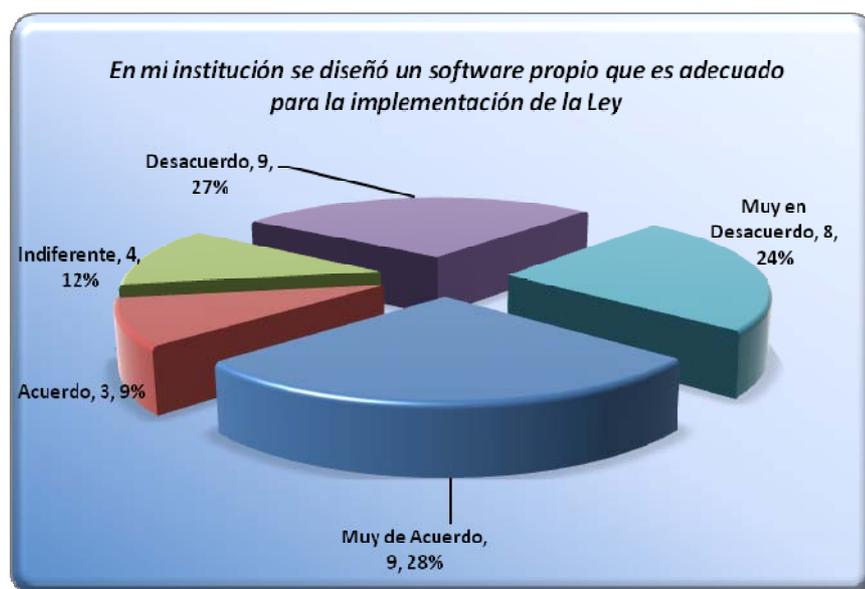
En contraste con la información que arrojó el estudio exploratorio, la encuesta aplicada a los implementadores indica que sólo el 36% de las instituciones diseñaron un sistema informático propio para la gestión de solicitudes de información que sea útil para ayudar a cumplir con los plazos fijados en la LAIP; el 51%, conformado en su mayoría por instituciones pequeñas, señaló que no tiene un software especial y esto se podría explicar a la falta de recursos económicos y a que tienen poca demanda de solicitudes de información por lo que no ha sido necesario tener sistemas informáticos más sofisticados.

Mientras que en la información cualitativa del estudio exploratorio se observa que hay instituciones que además de utilizar los paquetes informáticos entregados por la Comisión de Probidad y Transparencia diseñó su propia herramienta tecnológica, un gestor interno basado en un *work flow* que entrega más información del estado de las solicitudes.

Haremos una mezcla, lo usaremos, pero además utilizaremos otro interno en la Subsecretaría de Transportes y en la Subsecretaría de Telecomunicaciones, aún está en pañales. Tendremos un trabajo doble al principio, llenar dos formatos, pero si nos complicamos usaremos sólo lo nuestro. Los formatos los estamos adaptando a nuestras planillas, no todo los formatos son amigables, no podemos engancharnos a todo lo que se nos ofreció, lo nuestro es más satisfactorio a lo que nos entregaron (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

El software del área de Probidad, si bien tiene cosas buenas, no hace seguimiento interno, es decir, que sólo te indica que entró la consulta, pero no te dice quién la tiene, y para este tema de cumplir con los plazos, es súper importante saber dónde está. Estamos pensando en un software con un *work flow*, un sistema único de recepción, registro y seguimiento de las consultas y correspondencias. Por lo tanto nosotros vamos a trabajar en unas bases en mayo para licitar un sistema de apoyo más importante (Entrevista personal a Paulina Ortega, 25 de marzo de 2009).

Gráfica 13. Instituciones que diseñaron software propio



Algunas de las características que tienen los sistemas informáticos diseñados por los servicios, es que son gestores de solicitudes con reportes y estadísticas que se agregan a reportes institucionales de los sistemas de información. Permiten realizar seguimientos, control de plazos y generan alertas tempranas para evitar que se venzan los plazos legales sin dar respuesta a los ciudadanos. Además, entrega un sistema de derivación por niveles y encargados de respuesta. Al software tienen acceso personas con distintos perfiles: visita, gestión y decisión.

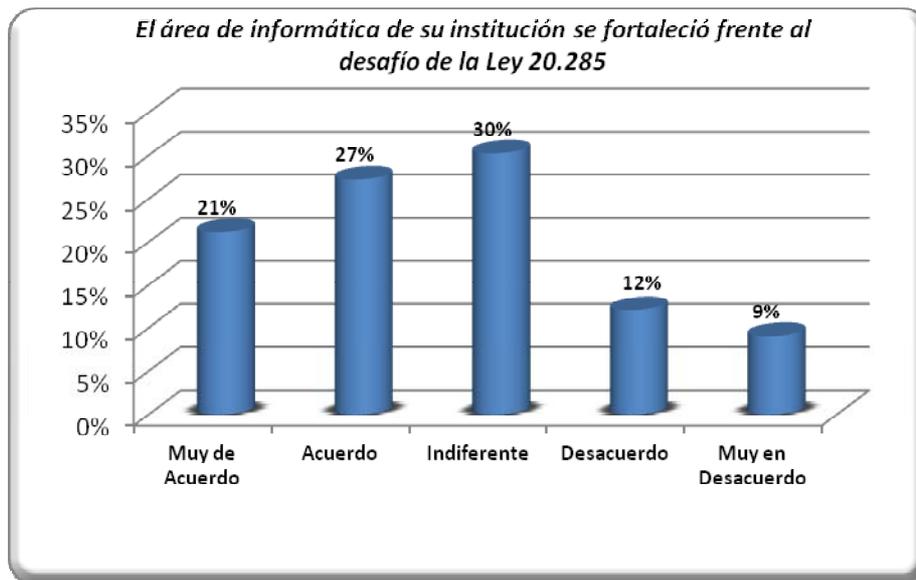
En algunos casos, se puede controlar la calidad de las respuestas, lo que permite cumplir con los requerimientos del cliente.

4.3.4. Fortalecimiento y modernización de las áreas de informática

Las respuestas de los implementadores de la política de transparencia pasiva a: si el área de informática de su institución se fortaleció frente al desafío de la Ley 20.285 permiten observar que, por un lado, no se han modernizado del todo a las instituciones respecto a sus plataformas tecnológicas debido a la falta de un presupuesto específico, y a que en los servicios de menor tamaño no se consideró necesario por la baja tasa de demanda de solicitudes de información. La valoración de esta variable es de 3,4, esto es, un nivel intermedio de satisfacción con los elementos tecnológicos actuales.

El 48 % de los encuestados señalan que sí se fortaleció el área de informática, mientras que el 21 % opina lo contrario, no obstante, el 31% señalaron mantenerse indiferentes. La actualización de la tecnología se hizo en los servicios medianos y grandes. Algunas instituciones manifestaban durante la investigación exploratoria la necesidad de reforzar a los equipos informáticos y en general al gobierno digital. Esto porque, había incertidumbre sobre la cantidad de solicitudes de acceso a la información y el temor de no poder cumplir con los plazos establecidos por la Ley.

Gráfica 14. Fortalecimiento del área informática en los servicios

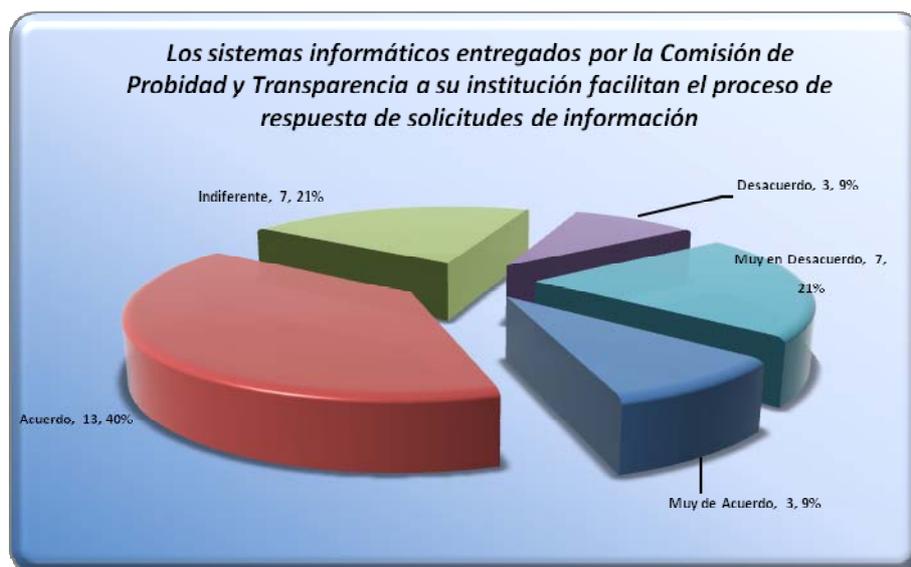


4.3.5. Los sistemas informáticos de la CPT, ¿facilitan el proceso de respuesta de solicitudes de información?

Una de las principales críticas hacia el software proporcionado por la Comisión de Probidad y Transparencia es que no ayuda en el proceso de gestión de solicitudes, pues sólo funciona para la Comisión, por lo que para muchas instituciones, como se ha observado en las variables anteriores, fue necesario diseñar un sistema interno, sin embargo, los programas informáticos diseñados *ad hoc* para algunos servicios no resuelven los problemas de latencia de información, pues los usuarios tienen que digitalizar información y esto se traduce en pérdida de tiempo, por lo que no ayuda a cumplir con los plazos establecidos por la Ley.

Por otro lado, el software otorgado por la Comisión no se vincula con el sistema de atención de consultas simples de las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) ni al del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, lo cual impide optimizar redes de trabajo y flujo de información. Esta variable fue valorada en 3,1, que si bien no es un punto crítico de la política pública, es necesario atenderla.

Gráfica 15. Tecnología que facilita el proceso de transparencia pasiva



El 49% considera que sí facilita los procesos de solicitudes de información, sin embargo, un 30 % considera que no es así y un 21 está indiferente.

Finalmente, con los resultados anteriores, tanto cualitativos como cuantitativos, se puede decir que, a pesar de los retos que impone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en Chile aún no se ha logrado establecer una arquitectura informática integral, esto es que, no existe una base de datos única y entrelazada entre las diferentes áreas de las instituciones del Gobierno Central por lo que las plataformas operativas como las de las OIRS en el SIAC, no están armonizadas con los programas de seguimiento de solicitudes de transparencia.

El breve plazo de implementación fue insuficiente para poner al día los servicios públicos con el histórico pendiente de la digitalización de todos los archivos públicos, por lo que actualmente no hay una base de datos documental bien estructurada y los sistemas del gobierno, al estar desintegrados⁴⁷, son ineficientes y generan latencia.

En la transformación institucional ante las nuevas reglas de la transparencia, si bien la falta de recursos económicos fue un factor que limitó las posibilidades de instalar un software más sofisticado que disminuyera la latencia de información, facilitara la gestión de solicitudes y fortaleciera las áreas de informática, el problema de la transparencia y acceso a la información no es un problema tecnológico-informático, ya que de acuerdo con las respuestas de los implementadores, no es un punto crítico que impida el cumplimiento de la plena transparencia, a diferencia de las dificultades encontradas en otras dimensiones que se mostrarán al lector.

4.4 Gestión Documental

Tener los archivos públicos en orden, digitalizados y disponibles para poder responder a las solicitudes de acceso a la información, es sin duda, el reto más grande para una implementación exitosa de esta política pública. Es uno de los factores críticos al ser valorada con menos de

⁴⁷ Cada área o servicio tienen sus propias bases de datos, esto por el fenómeno descrito de la insularidad, lo cual impide el desarrollo de prácticas de gobierno electrónico.

3.00. Además, existen dificultades para cumplir con la LAIP desde el momento en que el Archivo Nacional está saturado, al no haber espacios adecuados para archivar la documentación en los servicios con más de 5 años de antigüedad; que mucha información esté extraviada o destruida y que no haya recursos para contratar a un personal dedicado a las tareas bibliotecarias y de gestión documental. Pero sobretodo, que las bases de datos de los servicios estén desintegradas en una suerte de insularidad.

4.1.1 Digitalización de los archivos públicos

Esta variable que es uno de los puntos críticos de la política pública está relacionada con la infraestructura tecnológica y con los saltos que deben darse para transitar a una oficina digital. Está valorada en 2,9 y refleja que un gran porcentaje de instituciones no han logrado digitalizar la mayor parte de sus archivos públicos para responder a las solicitudes de información, desafío que es de largo plazo.

El 52% de los encuestados considera que no se logró digitalizar gran parte de la información para responder a las solicitudes frecuentes. En los servicios de tamaño mediano es donde hay un mayor problema de digitalización de archivos⁴⁸. Algunos servicios, como la Subsecretaría de Transportes, ya tenía desde hace algunos años una política de digitalización de documentos públicos, no obstante de eso, hay información dispersa y desintegrada. Sin embargo, en el mismo ministerio, la Subsecretaría de Telecomunicaciones no trabajaba con ese sistema y ahora con los requerimientos de la LAIP ha tenido que iniciar la digitalización de sus archivos.

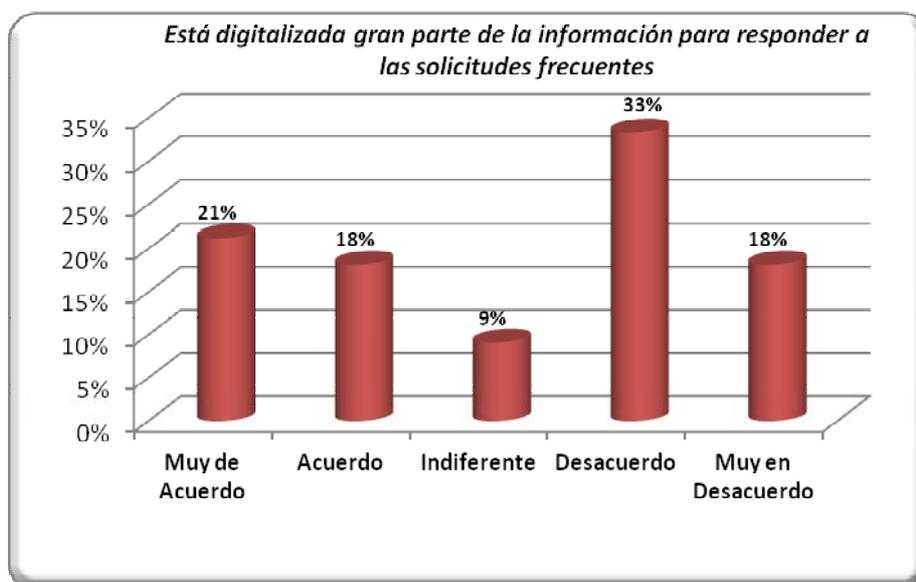
Sí, hay una política de gestión documental. En los últimos años, todo se ha ido digitalizando, está clasificada, pero hay problemas de dispersión de información. "La información está clasificada pero hay problemas, por ejemplo, si alguien decide pedir información sobre cómo se inscriben los taxis nuevos, si un señor que inscribió su taxi quiere saber cómo está y quiere saber todo lo que está alrededor de su taxi, nosotros no podríamos entregar esa información con rapidez, tenemos que ir a buscarla al archivo, probablemente está dispersa y eso no está ordenado aún (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

Información como la del ejemplo anterior evidentemente no está lista. Desde ese punto de vista hubiese sido mucho mejor que la Ley hubiese establecido un plazo mayor para comenzar a entregar lo relativo a información con 5 años de antigüedad. Nosotros teníamos, en la Subsecretaría de Transportes, un sistema de trabajo a través de un *work flow* que hacía que todos nuestros documentos estén digitalizados, esto lo teníamos en forma previa a la Ley. El *work flow* es un sistema donde están los documentos digitalizados, los oficios enviados hacia acá, aparecen en el programa Adobe, es bastante sencilla la clasificación porque desde hace algunos años está digitalizada. Este sistema funciona desde el 2005 por lo que no todo lo que la Ley exige está digitalizado. La clasificación de la información puede hacerse a través de la búsqueda con este sistema. La Subsecretaría de Telecomunicaciones no tiene ese sistema y ellos lo que hicieron fue digitalizar ahora sus documentos y tienen un porcentaje bastante avanzado también. No se sabe qué porcentaje está digitalizado (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

⁴⁸ De los servicios de tamaño mediano, de acuerdo a su presupuesto, el 60% señala que no se ha digitalizado la mayor parte de la documentación.

En otros servicios expresaron que tienen control de la información generada desde hace 5 años a la fecha, sin embargo, no toda está digitalizada y algunos expedientes se han extraviado. Más adelante, se observarán otras dimensiones relativas a la gestión documental como factores que dificultan la aplicación de la política de transparencia.

Gráfica 16. Archivos digitalizados



4.1.2 Acceso a los archivos

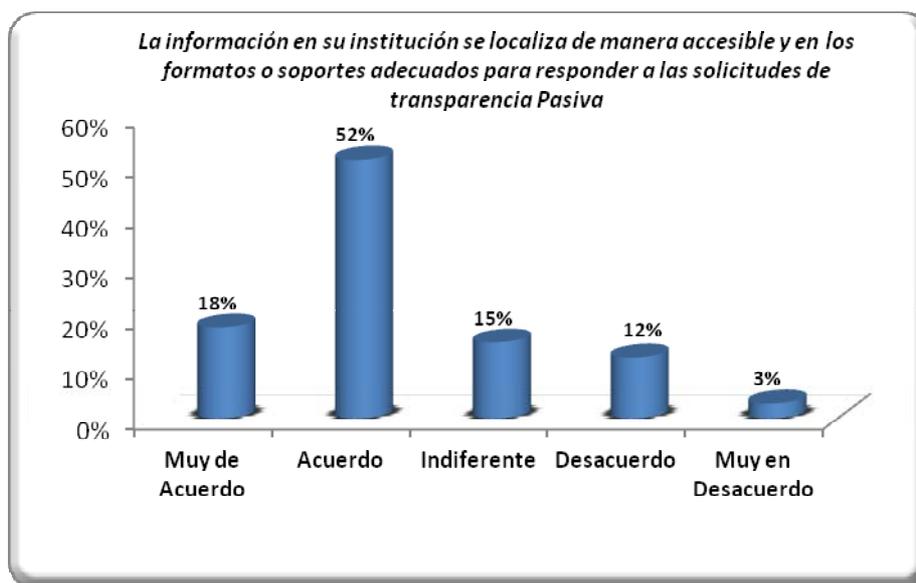
El 70% de los implementadores de la transparencia pasiva expresaron que la información en su institución se localiza de manera accesible y en los formatos o soportes adecuados para responder a las solicitudes de información. Esta variable tiene un valor de 3,7.

Los encuestados que consideran que localizan la información accesible pertenecen a instituciones grandes (72%); mientras que los que señalan que no es fácil encontrar los documentos pertenecen a instituciones pequeñas y medianas (20 y 18% respectivamente).

Lo anterior contrasta con los hallazgos de la investigación exploratoria que mostró evidencia de la necesidad de una base de datos integrada; la problemática para responder a solicitudes sobre información antigua debido a que hay documentos extraviados y de que no hay personal profesionalizado ni recursos para una mejor gestión documental:

Mucha información generada previo a 1990 está perdida. En términos de gestión Documental y de Archivos, lo que hicimos fue un proceso de organización con base en planillas y registros básicos de toda la información que tenemos archivada. Contratamos a una empresa para que se metiera a la bodega, viera todo lo que teníamos, lo organizara, catalogara, lo codificara y lo volviera a archivar. Todo lo teníamos en cajas, se sacó todo y se archivó y registró la información que teníamos de acuerdo a determinados códigos y catálogos para que sea fácil. Se organizó todo de nuevo (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

Gráfica 17. Facilidad de encontrar la información



Faltan documentos, se han ordenado, pero muchos están extraviados. Lo que dificultaría la implementación tiene que ver con la cantidad de información que tengamos, los lugares donde ésta se encuentre. Pero como el ministerio es chico eso quizá no pase, porque generamos pocos papeles y hemos sido ordenados. Lo otro es que nos pidan un documento que nosotros deberíamos de tener pero que no lo encontremos, por el momento no lo he detectado, pero podría pasar. Pero siempre está la posibilidad de encontrar una copia. De cinco años para acá las tenemos y estamos repasando algunos años que no estamos seguros que estén todos digitalizados. Estos trabajos están prontos a terminarse. Siempre es posible que haya algo que nosotros jurábamos que lo teníamos escaneado y guardado pero que está perdido (Entrevista personal a Paulina Ortega, 25 de marzo de 2009).

4.1.3 Gestión documental y el cumplimiento de los plazos de la LAIP

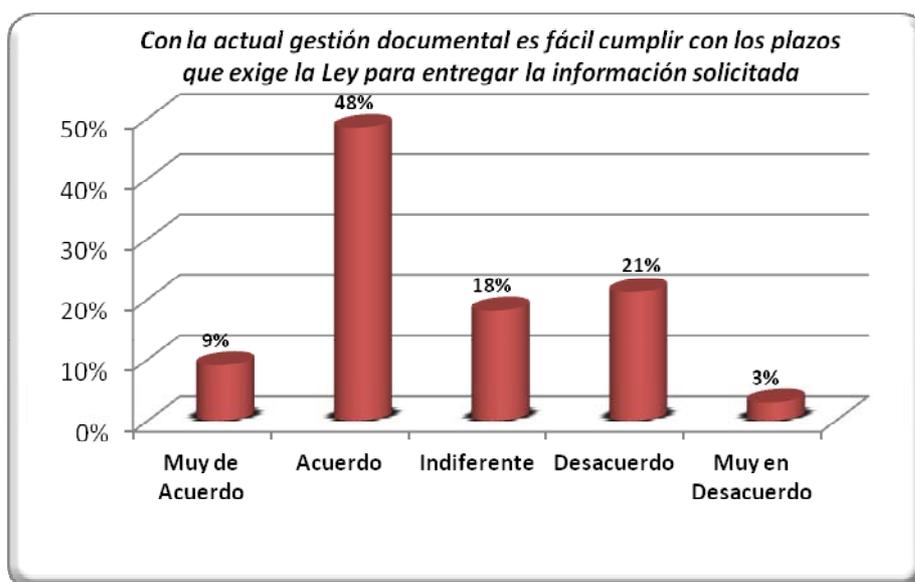
Al consultarle a los implementadores de la transparencia pasiva si con la actual gestión documental es fácil cumplir con los plazos que exige la Ley para entregar la información solicitada, el 58% respondió que sí es posible dar respuesta con facilidad a las solicitudes de información en el margen de 20 días, sin embargo, el 27% lo considera que el estado actual de la documentación es un factor que dificulta cumplir con la LAIP.

La variable fue valorada en 3,4. Esto es que si bien no es un factor crítico, el estado actual de los archivos no ayuda a responder de manera rápida, proceso que debe mejorarse. De acuerdo con la investigación exploratoria, la mayor dificultad se refiere a los documentos públicos con 5 y más años de antigüedad, los cuales debieran estar en el Archivo Nacional, aunque diversos servicios tienen varios años de no enviar documentos antiguos a esta institución, argumentando que ésta no tiene espacio suficiente y que los requisitos para presentar las carpetas históricas son complejos. Además, de que mucha información se extravió, fue quemada durante la dictadura o simplemente está dispersa.

Por otro lado hay servicios que por su tamaño generan poca información o que son de menor antigüedad; otros como en la Subsecretaría de Transportes han adoptado desde algunos años un sistema diario de digitalización y aunque esto es un aspecto que facilita encontrar lo solicitado, también han tenido dificultades.

Cada servicio tiene una realidad muy distinta, el INP ahora IPS, tiene un procedimiento interno definido, el cual yo desconozco, pero toda la información está en línea y cualquier funcionario del servicio puede consultar en línea y solicitar un expediente al nivel central, ahí lo piden al sistema de bodegas y se entrega en 48 horas. Es un sistema que funciona, no lo suficiente como nosotros quisiéramos pero pasamos de entregar la información de un lapso de 15 días con los procesos de hace 8 ó 9 años a 48 horas. Esto porque es el Servicio más grande. En la Dirección del Trabajo, de la información relevante y que nos pueda ser consultada, porque primero nosotros definimos qué es lo que será más consultado y nos centramos en eso para hacer nuestro catastro de documentación. Tengo la impresión de que a nivel de ministerio estamos alrededor del 80 ó 90 por ciento (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

Gráfica 18. Gestión documental que ayude a cumplir con los plazos



5. Capacitación

La importancia de que estos procesos didácticos se realicen eficazmente, tomando en cuenta los aspectos legales, los procesos, la gestión del cambio, y a la transparencia como un derecho ciudadano necesario para el fortalecimiento de la democracia, deja cimientos para quienes juegan un rol clave en la implementación de la transparencia así como el resto de los funcionarios públicos puedan cumplir con las nuevas reglas de la transparencia en dirección hacia nuevos procesos democráticos.

En este apartado se analizarán las variables relacionadas con la capacitación impartida a las instituciones del Gobierno Central para conocer si es un factor que dificultó la plena transparencia de la información pública.

La capacitación, al ser valorada en la mayoría de sus variables con un puntaje mayor a 4.00, es uno de los factores que facilitaron la implementación de la política de transparencia pasiva. Sin embargo, un aspecto débil es la socialización del proceso de gestión de solicitudes para todo el personal de la institución.

En todas las instituciones se impartió capacitación, sin embargo, la calidad y el tipo de la capacitación varió de acuerdo a cada servicio. Algunas instituciones recibieron sólo orientaciones legales impartidas al interior de la organización por el área jurídica, otras, una pedagogía más completa que iba desde los procesos, gestión documental, instructivos para operar tecnología, hasta los aspectos legales tomando en cuenta el derecho ciudadano a la información pública, acompañado de un visible liderazgo de la autoridad para gestionar los cambios (variable que se analizará posteriormente en la dimensión desafíos del cambio). La falta de recursos económicos limitó las posibilidades de una mejor capacitación, sin embargo, servicios grandes con mejor reasignación de recursos licitaron capacitación externa, mientras que las instituciones pequeñas no consideraron tener mayor pedagogía que la entregada por la Comisión de Probidad y Transparencia, la Dirección Nacional del Servicio Civil a través del programa Chile Probidad⁴⁹ y la Secretaría General de Gobierno (Segegob).

En la mayoría de los servicios, los funcionarios fueron capacitados previamente a la entrada en vigencia de la Ley 20.285, incluso desde 2008, y en algunos casos, se ha reforzado la capacitación durante el período de la implementación.

5.1.1 Capacitación que contribuyó a aclarar dudas sobre la implementación de la LAIP

La variable: *capacitación que contribuyó a aclarar las dudas para la implementación de la Ley*, obtuvo el valor 4,2. Esto significa que es uno de los factores que han facilitado la aplicación de la LAIP, pues el 88% de los implementadores de la política que fueron encuestados respondieron que sus dudas fueron aclaradas durante las jornadas de capacitación.

Los servicios de menor tamaño, de acuerdo a su presupuesto, fueron los que más valoraron la capacitación, pues 100% consideró que sí fue útil.

⁴⁹ Este programa de 2009 a 2012, proyecta capacitar a los 160.000 funcionarios/as, aproximadamente, de la administración central del Estado. Comprende diferentes modalidades (cursos), metodologías de educación a distancia (*e-learning*) e instancias formativas presenciales. (Fuente: www.serviciocivil.cl).

Gráfica 19. Capacitación que contribuye a aclarar dudas



De acuerdo con la información encontrada en la etapa exploratoria, la Comisión de Probidad y Transparencia, entre las herramientas que proporcionó para asumir el reto de la transparencia pasiva, impartió talleres de capacitación y conferencias a nivel nacional en temas como la organización de archivos, los alcances de la LAIP, definición y conocimiento de procedimientos internos y manuales para operar el software de gestión de solicitudes, difusión de instrucciones concretas dictadas por el gobierno respecto a cómo se publica la información (entrevista personal a Felipe Del Solar, 6 de marzo de 2009). También, a nivel interno, se desarrollaron sesiones de instrucción impartidas principalmente por el departamento jurídico de cada organización y por los funcionarios con mayor conocimiento.

Hemos desarrollado planes de capacitación, desde la sensibilización general que va desde todas las autoridades del sector hasta el último funcionario que tiene incidencia en la calidad de las respuestas que se darán a la ciudadanía. Esta capacitación nosotros la hemos hecho utilizando el sistema de video conferencias y estamos semanalmente dando instructivos a todas nuestras comisiones desde febrero sobre temas que tienen que ver con la implementación de sistema de archivos, gestión de solicitudes, sobre los elementos jurídicos, un informe en Derecho que es de conocimiento de todos. La capacitación la hicimos nosotros mismos. Pusimos en acción a nuestros equipos tanto jurídico como técnico fuimos preparando estas presentaciones (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

Hubo una experiencia de un instituto que sí contrató ayuda externa pero fue un fracaso, no hemos encontrado la *expertiz* (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

Sin embargo, la fundación Proceso (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009) señalaba que factores como la falta de recursos económicos y el breve lapso otorgado por el Congreso para la preparación de la implementación impedía que se contratara capacitación externa, por lo que las instrucciones eran sólo de orden legal sin tomar en cuenta los cambios culturales, de pasar del secretismo a una cultura que dejara claro a los funcionarios de gobierno

que la información en poder del Estado es pública. Además, la falta de una capacitación de fondo sobre el ámbito jurídico repercutiría en resoluciones inadecuadas a las solicitudes de acceso a la información.

A la fecha, han sido capacitados por Proceso más de 200 funcionarios, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) la cual fue por licitación, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (vía adjudicación directa) y la Junta de Aeronáutica Civil. Además, se han hecho jornadas especiales con los altos directivos de estas instituciones para ver la experiencia internacional en materia de causales de reserva. Las municipalidades (vía licitación) han quedado cubiertas en el tema de capacitación, pero en el caso de los ministerios no hay mayor demanda. Proceso capacitó a los municipios de la sexta región. Una capacitación consiste en entregarles a los funcionarios herramientas básicas para la transparencia; implica un cambio cultural, cambiar el *switch* a los funcionarios de la cultura del secreto a una cultura de apertura para recordarles siempre que la información que tienen en las manos es pública. La capacitación dura un día, o puede ser de dos jornadas ya que distraer más días a los funcionarios de sus labores es un asunto complicado (Entrevista personal a Pablo Soto, 6 de marzo de 2009).

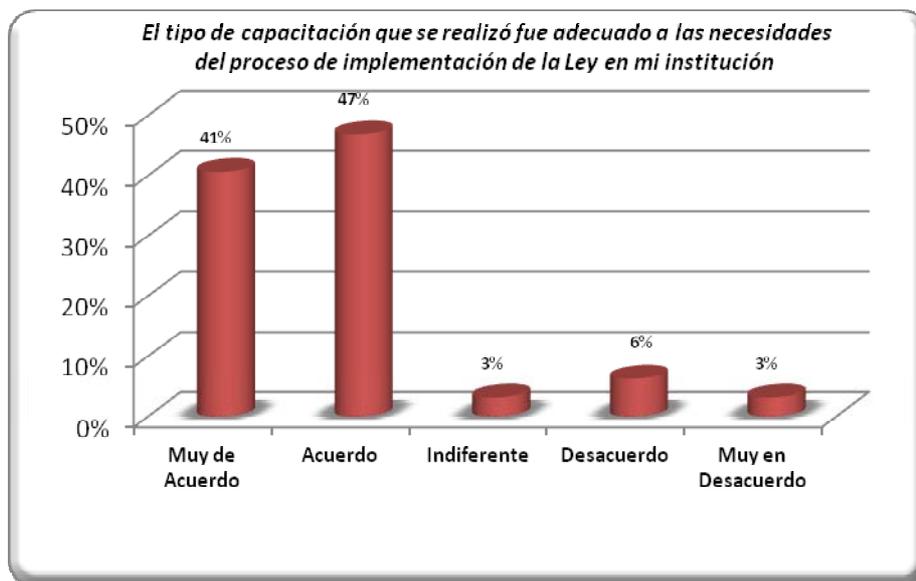
5.1.2 Capacitación adecuada a las necesidades del Servicio

Al igual que en la anterior, el 88% de los encuestados considera que el tipo capacitación que se realizó fue adecuado a las necesidades del proceso de implementación de la LAIP en su institución. Esta variable fue valorada en 4,2, por lo que es uno de los aspectos que se lograron resolver adecuadamente durante la fase de preparación de la política pública, en especial, en las instituciones grandes y pequeñas⁵⁰

No obstante a este resultado, al relacionar esta variable con los aspectos legales, tanto el Reglamento de la Ley como la capacitación han podido disipar para algunos servicios cómo operar ante circunstancias específicas. Un ejemplo es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), que por el giro de la institución, “lo más complejo ha sido definir la entrega de proyectos de fondos concursables postulados y no seleccionados, respecto a la vulneración de derechos de propiedad intelectual”.

⁵⁰ De las instituciones catalogadas como grandes, de acuerdo a su asignación presupuestal, el 86% respondió que la capacitación ha sido adecuada a las necesidades de esa institución.

Gráfica 20. Capacitación adecuada a las necesidades de los servicios



5.1.3 La capacitación y la información pública como un derecho ciudadano y como fundamental para mejorar la calidad de la democracia

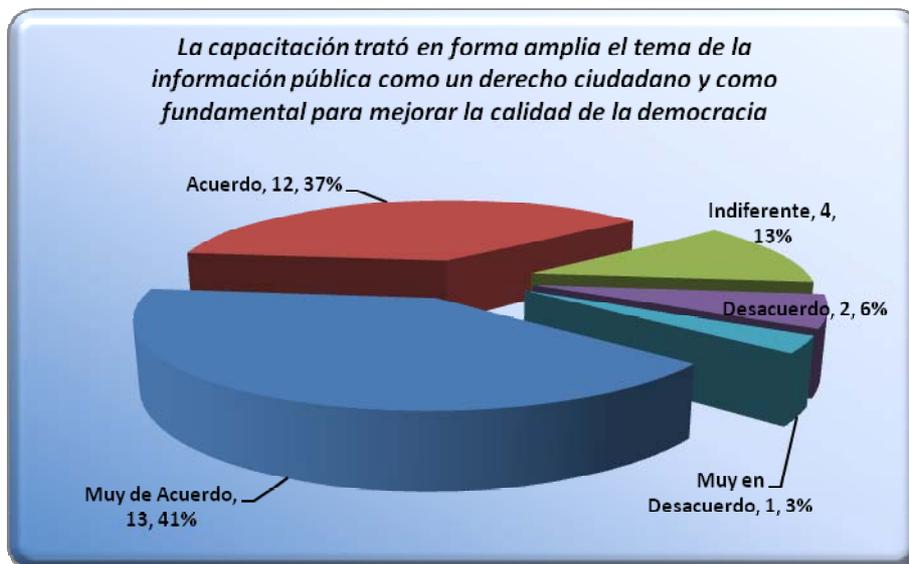
De la investigación exploratoria surgió la siguiente hipótesis: *en etapa de preparación no se realizó una capacitación que tomara en cuenta la gestión del cambio ni al acceso a la información como un derecho ciudadano*⁵¹.

El estudio cuantitativo no validó la hipótesis anterior, dado que el 79% de los implementadores de esta política pública señalan que durante las jornadas de capacitación se trató en forma amplia el tema de la información pública como un derecho ciudadano y como fundamental para mejorar la calidad de la democracia. Esta variable tiene un valor de 4,1 y es considerado como uno de los factores que facilitan la aplicación de la LAIP.

Se realizó capacitación interna para Transportes y externa para la Subsecretaría de Telecomunicaciones y la Junta de Aeronáutica Civil, pero enfocada sólo a lo legal. La capacitación se solicitó orientada a lo que dice la Ley. En cuestiones de ética no tenemos problema, no lo puedo decir con un 100 por ciento de seguridad, pero no hay un problema de probidad (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

⁵¹ Esta hipótesis será retomada para la dimensión 5, desafíos del cambio.

Gráfica 21. Capacitación que aborda derechos ciudadanos y democracia

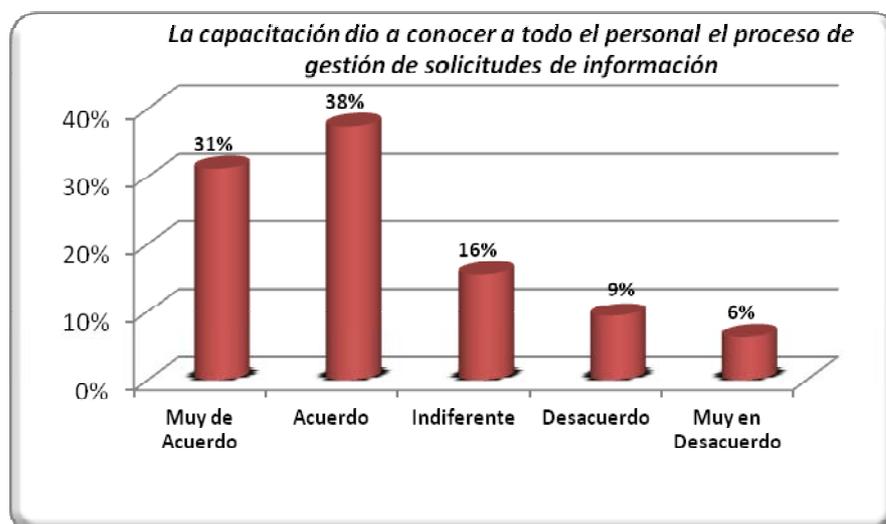


5.1.4 La capacitación dio a conocer a todo el personal el proceso de gestión de solicitudes de información

A pesar de que el 69% de los encuestados consideran estar de acuerdo con que la capacitación fue para todos, la difusión del proceso de transparencia pasiva hacia todo el personal de cada servicio es uno de los factores de esta política pública que deben reforzarse, pues esta variable obtuvo un valor de 3,8.

Una difusión débil de los procedimientos de transparencia repercute en la falta de conocimiento de diversos funcionarios y entidades acerca de los plazos establecidos en la LAIP y la prioridad que debe dársele a las solicitudes de información. Esto genera también indefinición de las responsabilidades.

Gráfica 22. Capacitación para todo el personal



Partimos con capacitaciones internas en el servicio en septiembre y octubre. Las precapacitaciones que hicimos el año pasado eran sobre los contenidos de la Ley; este año, estamos desde febrero, marzo y abril en un proceso de capacitación transversal a todos los funcionarios y equipos de la institución en términos de lo que les tocará hacer a cada uno en relación con la Ley. Entonces fueron dos capacitaciones las del año pasado sobre la Ley, y en este año sobre los procesos y procedimientos a detalle de lo que tiene que hacer cada uno, se realizaron los diagramas de flujo, actividades. Después del segundo semestre hay capacitaciones incorporadas al plan anual de capacitación respecto de la transparencia y ahí se podría licitar ese servicio de capacitación (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

6. Desafíos del cambio

Los resultados hallados para esta dimensión pueden llegar a sorprender. Habitualmente, la gestión del cambio tiene una alta tasa de fracaso en las empresas privadas y más aún en las instituciones públicas, donde una política pública como la de la transparencia y acceso a la información exige un cambio de paradigma cultural.

En el caso de la instalación de la política de la transparencia en Chile, un elemento de éxito fue el visible liderazgo de la autoridad, variable que fue valorada en 4.00.

Las resistencias al cambio se presentaron desde los momentos de preparación y adecuación de las instituciones ante la pronta implementación de la LAIP. Hubo temores de los funcionarios a la publicación de sus sueldos, a una mayor carga de trabajo por el mismo sueldo y desde luego, a la incomodidad natural que genera la posibilidad de que la función pública y la política se conviertan en un panóptico, en donde el funcionario sería el preso sometido al escrutinio colectivo o individual del vigilante, el ciudadano.

Además del liderazgo del cambio, el lector podrá observar en las páginas siguientes un análisis de variables como: si la LAIP implicó mayor carga de trabajo; si afectó la privacidad de las personas de la institución; si ha significado un cambio en la manera de hacer las cosas; si la publicación de los sueldos del personal deterioró el clima laboral y si provocó temores por parte de los funcionarios al mal uso de la información entregada; variable que tuvieron una valoración media por los implementadores de esta política pública.

No obstante de lo anterior, una de las lecciones de Kotter (2005) es que el cambio suele entrañar numerosas etapas que, en su conjunto, requieren un período prolongado de tiempo. Saltarse pasos sólo crea la ilusión de ir más rápido y nunca produce resultados satisfactorios.

6.1.1 Resistencias de los funcionarios públicos al cambio

A pesar de que durante el estudio exploratorio se detectaron diversas resistencias a los cambios, en el estudio cuantitativo se observa que el 70% de los encuestados respondieron que en su institución los funcionarios han aceptado con buena actitud los cambios que implicó la implementación de la Ley. Esta variable fue valorada en 3,7.

Esto podría explicarse debido a que en los momentos previos de la implementación de la LAIP, las autoridades del servicio se involucraron para liderar la gestión del cambio, la coordinación de los equipos y la capacitación.

Gráfica 23. Actitud de cambio



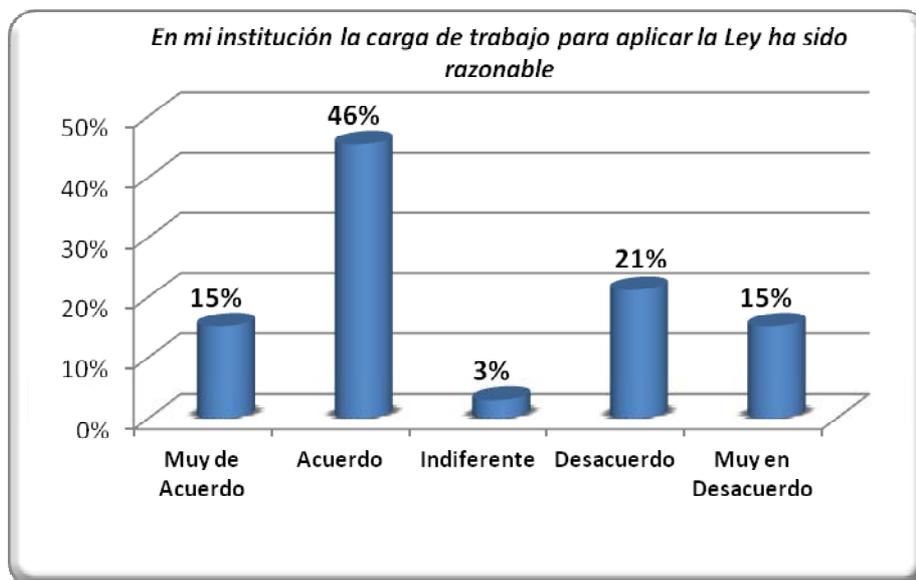
6.1.2 Resistencias a mayor carga de trabajo

Uno de los temores de los equipos de trabajo que coordinaban la implementación de la Ley era que ante una alta demanda de solicitudes de acceso a la información los funcionarios públicos se distrajeran demasiado de sus tareas designadas y de los objetivos del servicio. Ante esto también había incertidumbre y temor del personal sobre un posible aumento de trabajo sin estar acompañado de un aumento de salario.

El estudio cuantitativo evidencia que el 61% de los encuestados considera que en su institución la carga de trabajo para aplicar la Ley ha sido razonable, sin embargo un 36% opina que sí hubo un incremento de sus tareas. Esta variable fue medida en 3.2. Justamente los que poseen más años a la institución son los que consideraran que hay más trabajo (un 70% de los que tienen más de 7 años de antigüedad); mientras que los que tienen menos tiempo laborando señalaron que la con la LAIP la carga de trabajo es razonable (el 100% de aquellos que cuentan con menos de 1 año), lo que indica que esta política ha sido mejor aceptada por el personal de menor antigüedad en los servicios mientras que los de más años muestran resistencia a los cambios.

Sí. Básicamente hay dos tipos de resistencia: una es la del trato más directo que tiene que ver con que habrá una mayor recarga de trabajo, no lo ven como una oferta para los ciudadanos y el legítimo derecho. Lo encuentran estupendo pero lo ven como una recarga de trabajo, lo cual siempre está asociada a recursos. Lo segundo es que hay áreas con tareas específicas que están mucho más acostumbradas a hacer regulaciones, este es un organismo que también regula, por lo que están acostumbradas más al secretismo, entonces les cuesta hacer el cambio de *switch* (Entrevista personal a Gabriel Méndez, 8 de marzo de 2009).

Gráfica 24. Mayor carga de trabajo con la LAIP



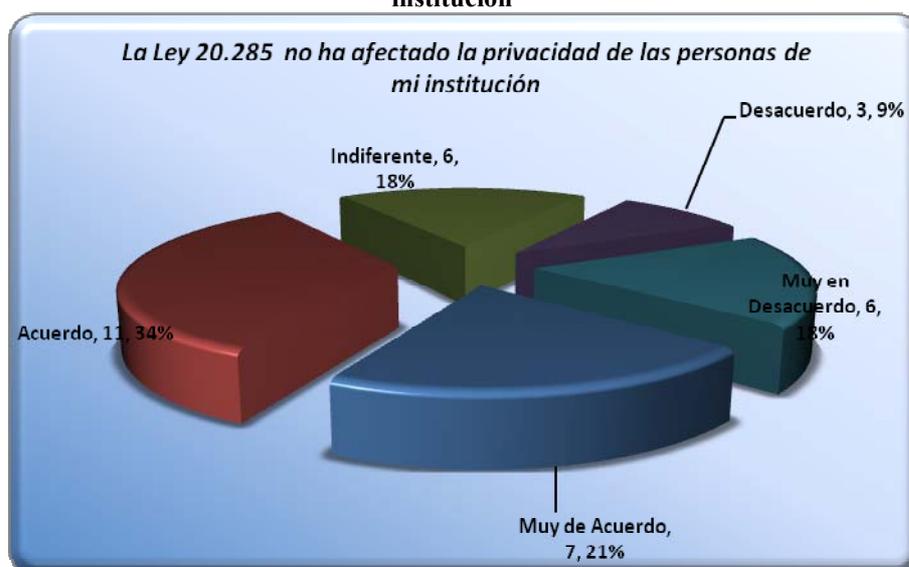
6.1.3 ¿La LAIP afectó la privacidad en la institución?

La variable: *la Ley 20.285 y la privacidad de las personas* fueron valoradas en 3,3. El 55% de los implementadores consultados consideran que no se afectó la privacidad de los funcionarios en el servicio; el 27% opina lo contrario y 18% está indiferente.

Es en las instituciones pequeñas donde principalmente se señala que sí se afectó la privacidad de los funcionarios públicos (el 45% de los encuestados de los servicios con menor presupuesto) en contraste con las instituciones grandes (el 14% de los que pertenecen a servicios con más recursos financieros).

En las preguntas abiertas del estudio cuantitativo hubo consideraciones de los implementadores como: “se debe limitar el acceso a la información protegiendo adecuadamente los datos personales”.

Gráfica 25. Privacidad de las personas en la institución



6.1.4 Cambios en la manera de hacer las cosas

Uno de los elementos que generan resistencias al cambio en una organización, sea privada o pública, es que se afecte la manera en que se hacen las cosas. En el caso de las instituciones que por su giro de servicio no tenían experiencia en socializar información pública en una modalidad como la de transparencia pasiva, los encargados de coordinar los trabajos consideraban como una dificultad lograr un cambio cultural en el contexto de una reforma transversal, de implementación inmediata justo en un año electoral inédito⁵² en Chile. Esta variable fue valorada en 3,1.

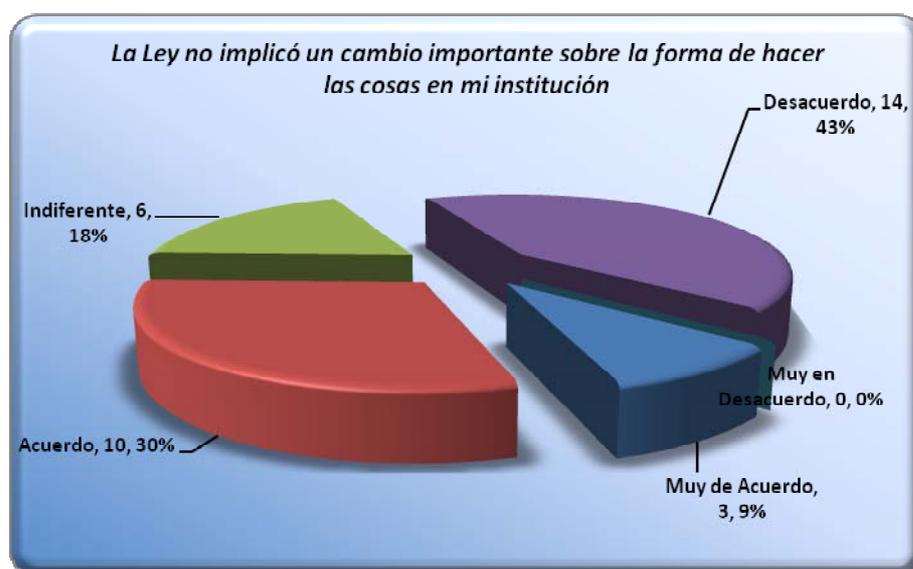
Al consultarle a los encargados de aplicar diariamente la política de transparencia pasiva si la LAIP había implicado un cambio importante sobre la forma de hacer las cosas en su institución, el 45% respondió que sí implicó cambios, lo que fue transversal en los servicios independientemente de su tamaño; el 39% señaló que no hubo cambios y un 18% se mostró indiferente.

La percepción de que la LAIP sí cambió la forma de hacer las cosas fue percibido por los encuestados con mayor antigüedad (un 75% respondió que sí hubo cambios). Las percepciones señalan que esta política implicó un cambio de paradigma en los servicios al tenerse que profesionalizar la entrega de información pública.

En México por ejemplo las estadísticas dicen que no ha habido más acceso a la información por el diseño de la Ley, por lo tanto, no necesariamente una Ley puede cambiar las costumbres (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

⁵² Las de 2009 son las elecciones presidenciales más competidas desde el regreso a la democracia en Chile, y de acuerdo a diversas encuestas y sondeos, existen altas posibilidades de una alternancia en el poder Ejecutivo.

Gráfica 26. Cambios en la forma de hacer las cosas.



Hay ciertas resistencias, me imagino que el funcionario medio que no está vinculado con la entrega de la información va a tener más resistencia al cambio, pero con los que ya estaban vinculados a la entrega de información no va a haber mayor problema (Entrevista personal a José María Hurtado, 13 de abril de 2009).

6.1.5 ¿La publicación de los sueldos deterioró el clima laboral?

Previo a que cobrara vigencia la LAIP, los encargados de dirigir los equipos de trabajo a nivel ministerial expresaron en la investigación exploratoria que la mayor resistencia al cambio era la publicación de los sueldos de los funcionarios públicos. Incluso, podría deteriorar el clima laboral.

La publicación de sueldos tuvo un *boom* mediático a partir del 20 de abril de 2009, fecha en que entró en vigencia la LAIP. El tema, sin embargo, salió de la agenda de los medios de comunicación después de una semana.

No obstante a lo anterior, el 64% opinó que la publicación de los sueldos no ha deteriorado significativamente el clima laboral. Los encuestados que respondieron que sí se afectaron las relaciones laborales pertenecen a servicios grandes (29%) y a los pequeños (18%) y tienen una antigüedad de más de 7 años en su institución.

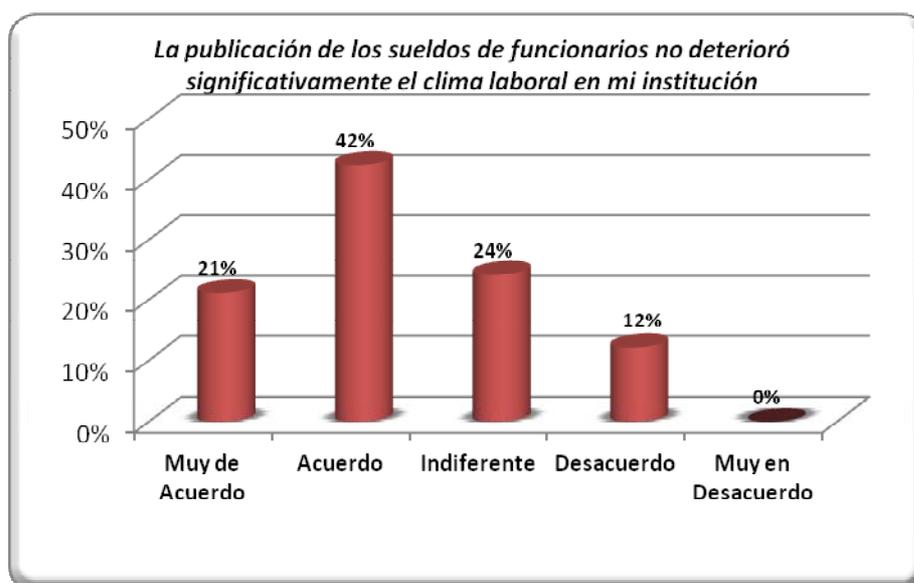
Por otro lado, y de acuerdo con la investigación exploratoria, la publicación de los sueldos era, para los funcionarios públicos, “una violación a los derechos humanos, que se violentan atributos de la personalidad, por revelarse el patrimonio de las personas” (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

Todos los funcionarios han tenido posiciones, pero no organizadas sobre los datos sensibles, no hay una acción colectiva, no hay una organización en este ministerio en contra de la publicación de los sueldos, pero todos dicen que esto es un error, que no quieren que se haga, si esto llega a dar problemas para alguien presentará algún tipo de demanda, porque al publicar los sueldos se llama a un montón de temas, la jerarquía va estar determinada por los sueldos,

demandas de pensiones, de alimentos, con acreedores, habría entonces controversias jurídicas. Si uno pone cuánto gana un fiscalizador de transportes, el camionero fiscalizado sabrá de cuánto es el incentivo que hay que darle y eso puede ser bastante malo. Puede ser un error, pone el precio del soborno (Entrevista personal a Jaime Binder, 17 de abril de 2009).

Los temores tienen que ver con la información que se va a publicar. Por ejemplo la planilla de remuneraciones, el nombre y el rut. Fue un trabajo lograr que el rut no fuera porque este número es parte de tus datos personales. Incluso lo que se podía hacer es asignarle a cada persona otro número único e irrepetible por si alguien quiere hacer cruce de información pero no el rut porque este número luego es clave para el banco. No tiene sentido el nombre y apellido, yo creo que cada funcionario público debería tener un número único e irrepetible, el hecho que aparezca el nombre es muy provinciano porque van a decir “Juan gana tanta plata” y lo que verdaderamente importa es en qué se usan los fondos públicos, cuánto se gasta en honorarios, que la gente vea si se destinan a gestión, publicidad, más que los nombres (Entrevista personal a Paulina Ortega, 25 de marzo de 2009).

Gráfica 27. Publicación de los sueldos y deterioro del clima laboral



Lo más son los funcionarios que se les publicará sus remuneraciones porque invade una esfera que tiene relación con la intimidad, pero la gente terminará por aceptarlo (Entrevista personal a Jorge Lafourcade, 18 de marzo de 2009).

6.1.6 Temores de los funcionarios a un mal uso de la información pública

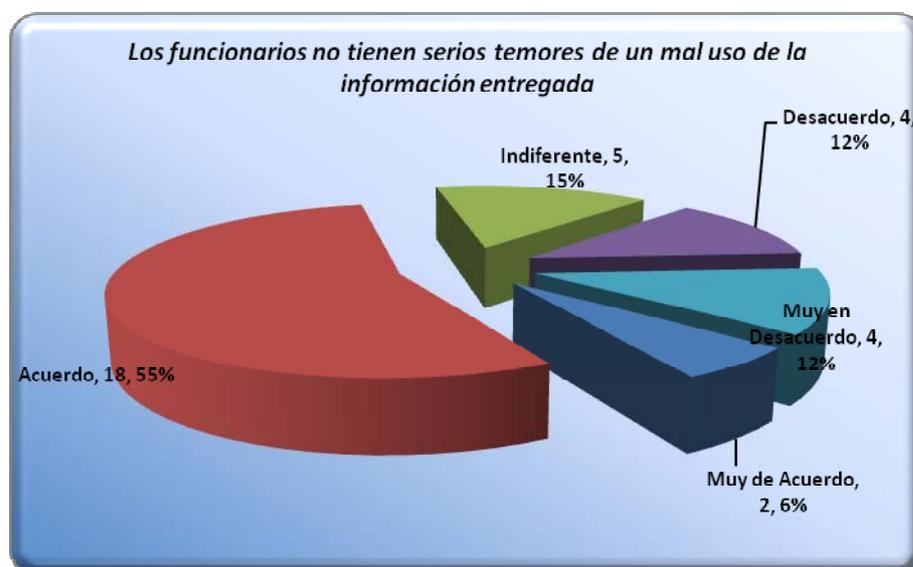
El 61% de los encuestados respondió que los funcionarios no tienen serios temores de un mal uso de la información entregada. Esta variable fue calificada en 3,3.

En el estudio exploratorio se había identificado que uno de los temores en las instituciones de gobierno era que la información solicitada bajo el mecanismo de acceso a la

información fuera utilizada con fines políticos ya que el momento de la implementación era a unos meses de las elecciones presidenciales, las cuales eran altamente competidas. Sin embargo, lo anterior no era una preocupación que se identificara con frecuencia, sino que los principales temores eran la publicación de los sueldos, una alta demanda de solicitudes que implicara una mayor carga de trabajo y la distracción, de los funcionarios públicos, de sus principales actividades y la imposibilidad de incumplir con los plazos ante solicitudes de información sobre archivos muy antiguos, que en la mayoría de los casos no se poseen o están desordenados.

Existen temores de que sea utilizada la Ley con fines políticos (Entrevista personal a Guillermo Zavala, 10 de marzo de 2009).

Gráfica 28. Temores de los funcionarios al mal uso de la información pública



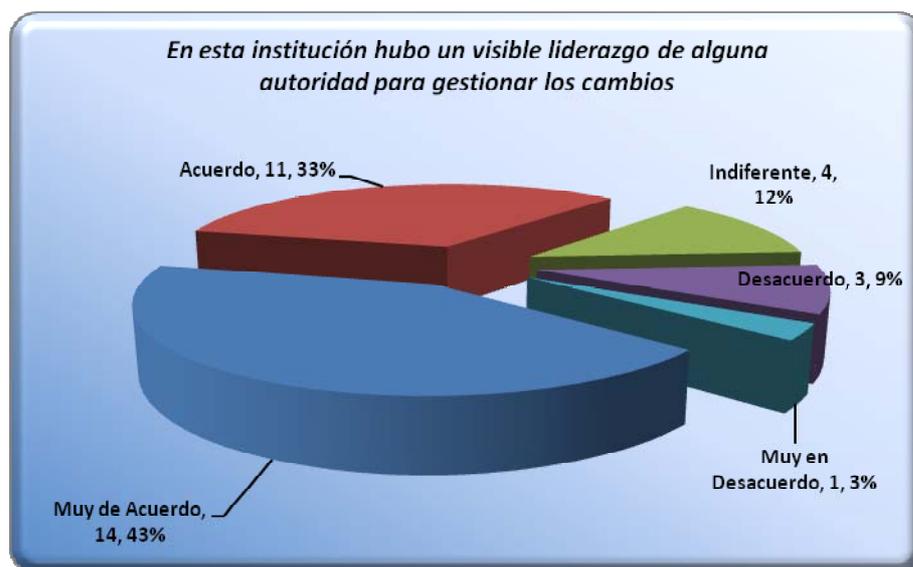
6.1.7 Visible liderazgo de la autoridad para gestionar el cambio

El visible liderazgo de la autoridad para adecuar a las instituciones a los requerimientos de la Ley 20.285 con una gestión del cambio es uno de los factores positivos de la implementación de la transparencia y acceso a la información en el Gobierno Central. Esta variable fue calificada con 4.0.

El 76% de los que implementan la transparencia pasiva reconocieron que existe un visible liderazgo de la autoridad de la institución para gestionar los cambios. En especial, este elemento positivo fue considerado en las organizaciones grandes, donde el 100% contestó estar de acuerdo. Esto podría explicarse desde el capítulo de sanciones de la LAIP cuyo impacto es de carácter pecuniario sobre las máximas autoridades de los servicios.

Desde el terreno de las percepciones, se puede apreciar que el cambio se dirigió con éxito en la mayoría de los servicios redefiniendo el compromiso de los funcionarios públicos hacia los nuevos objetivos, en términos que todos pudieron comprender y tener en cuenta su actuación.

Gráfica 29. Liderazgo del cambio



De este modo, retomando a Strebel (1996), se puede concluir que el motor de éxito se debió a que los cambios fueron comprendidos tanto por funcionarios como por directivos ante la visión y liderazgo de autoridades del primer nivel. Aún así, un cambio cultural profundo sigue siendo un desafío a largo plazo, y es preciso que el involucramiento de los directivos continúe guiando la gestión del cambio.

Ante esto es preciso, y a sugerencia de los implementadores, que el jefe de servicio “siga tan involucrado como hasta ahora en el cumplimiento de la Ley, ya que esto motiva al resto de los funcionarios”. Lo cual apunta hacia las aseveraciones de Strebel (1996) respecto a que sin este liderazgo, los trabajadores seguirán siendo escépticos respecto a la visión del cambio y recelosos respecto a la dirección, la cual, por su parte, se sentiría frustrada y obstaculizada en sus proyectos por la oposición de los empleados.

7. Solicitudes complejas de acceso a la información

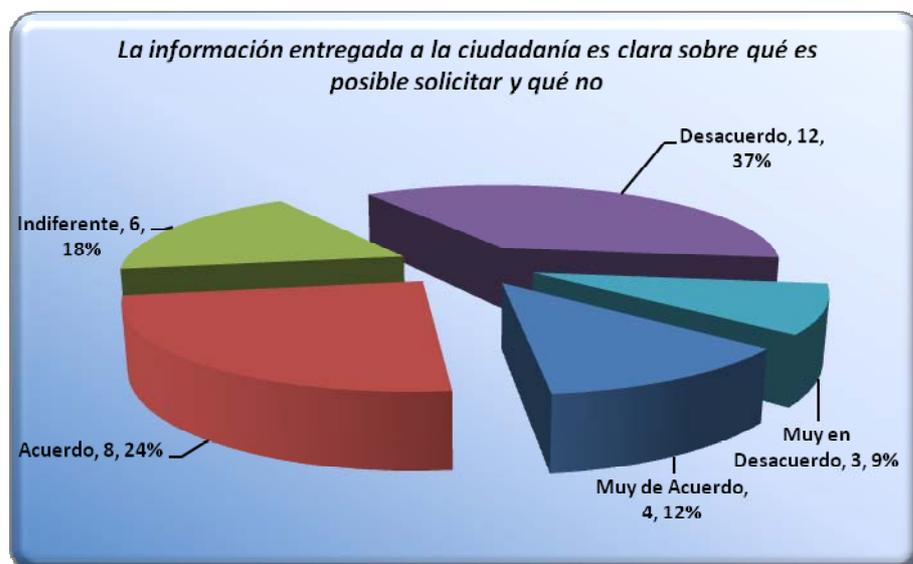
Entre los elementos que dificultan la aplicación de la transparencia pasiva y que fueron valorados con un puntaje menor a 3.00 se encuentra un factor externo a las instituciones, y es que la ciudadanía, al no conocer los alcances de la LAIP, solicita información cuya respuesta supera las capacidades de los servicios o que en ocasiones no son en rigor solicitudes de acceso a la información.

7.1.1 Ciudadanía con poca información sobre los alcances de la LAIP

La variable: *la información entregada a la ciudadanía es clara sobre qué es posible solicitar y qué no*, fue valorada en 2.9. El 46% de los encuestados señaló que la ciudadanía no tiene información suficiente sobre el proceso de transparencia pasiva, por lo que realiza solicitudes complejas de responder en los plazos determinados por la LAIP, incluso, en algunos casos, los servicios, argumentando no tener la capacidad de recursos humanos para recolectar datos para una respuesta compleja, han optado por denegar la solicitud apelando al artículo 21 de la Ley en la causal que refiere a la distracción de los funcionarios públicos.

En este sentido, lo anterior es un factor que dificulta la implementación de la LAIP y esto fue señalado de manera transversal independientemente del tamaño de las instituciones.

Gráfica 30. Información a la ciudadanía sobre la LAIP



7.1.2 Solicitudes complejas que rebasan las capacidades del gobierno

La variable: *ciudadanía que solicita información entendiendo bien los límites de la Ley*, fue la que obtuvo el puntaje más bajo del total de las variables de este estudio, 2,3. Esto significa que es uno de los factores más complejos mencionados recurrentemente por los implementadores de la transparencia pasiva, pues es necesaria una pedagogía hacia la ciudadanía. Los encuestados consideran que los ciudadanos “no saben preguntar” y que capacitarlos es un desafío mayor.

El 67% de los encuestados consideran que la ciudadanía no solicita información entendiendo los límites de la Ley, esto reduce en solicitudes complejas de responder o en confundir una solicitud de acceso a la información con algún otro servicio de la institución. Lo anterior fue señalado por los implementadores de mayor antigüedad en todas las instituciones, sin importar su tamaño o presupuesto.

“Las personas no tienen claro cuál es la información que pueden solicitar. Se reciben solicitudes de información que corresponden a información personal que pueden solicitar libremente sin acogerse a la ley de Transparencia”, señalan los implementadores en las encuestas anónimas del estudio cuantitativo.

Por otro lado, previo a la vigencia de la LAIP, en la investigación exploratoria se manifestaba como un temor de los implementadores el hecho de que la ciudadanía hiciera solicitudes consideradas como “imposibles de responder”.

Hay que capacitar a la ciudadanía para que aprenda a preguntar; mover a la gente para que responda. La ciudadanía no está preocupada, los partidos y medios de comunicación sí. Lo que sí va a costar es acostumbrar a la gente, los plazos son

muy cortos en la Ley, por lo tanto, mover toda una institucionalidad para generar una respuesta en 20 días puede ser un poco engorroso, lo cual tampoco lo sabemos porque no lo hemos hecho. Nosotros creamos todo un procedimiento interno, ahora, si éste procedimiento se va a cumplir al pie de la letra y si nuestra primera respuesta va a salir en tiempo y forma no lo sabemos (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

Lo que puede dificultar su aplicación es que la gente tiene que saber cómo preguntar y cuáles son las limitaciones de sus preguntas. Por ejemplo, tienen que acotar bien lo que están solicitando, es decir, no pueden pedirnos todos los contratos de honorarios de la independencia de la República a la fecha porque eso no es viable. Yo puedo capacitar a toda la institución, pero lo que no puedo es capacitar a la ciudadanía. El sector privado también tiene que adecuarse a esto. Ahí hay un desafío social importante (Entrevista personal a María Cristina Escudero, 23 de febrero de 2009).

Un ejemplo de solicitudes complejas de información es la que ingresó a la Subsecretaría de Telecomunicaciones el 4 de junio de 2009 solicitando *una copia de las resoluciones exentas de los permisos de servicios limitados de radiocomunicaciones otorgados por la Subtel a la fecha de la presentación de la petición.*

La anterior solicitud fue denegada, por un lado, por la complejidad para dar respuesta a esta petición y porque se argumentó además que afectaba el derecho de terceros, de este modo la institución fundamentó su negativa de acceso a la información en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 número 2, de la Ley 20.285 y lo indicado en el artículo 7 número 2, del decreto supremo no. 13/09 del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia que fija el reglamento de dicha ley. (Ver anexos).

Gráfica 31. Solicitudes dentro de los límites de la LAIP

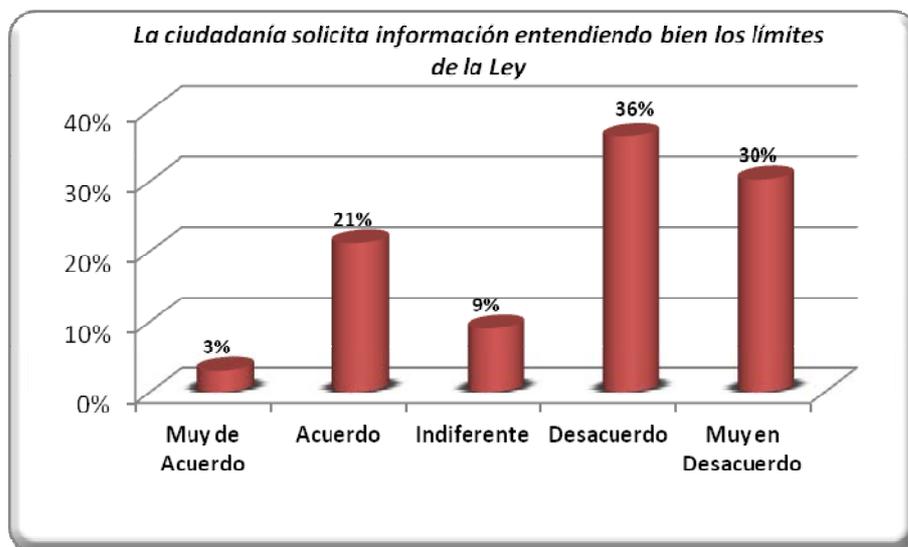


Tabla 5. Sugerencias de quienes implementan la política de transparencia pasiva⁵³

Dimensión	Sugerencias de los implementadores
Legales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitar el acceso a la información protegiendo adecuadamente los datos personales. 2. Clarificación de las causales de reserva. 3. El reglamento debería regular ciertas materias poco claras y que no fueron abordadas adecuadamente. 4. Ampliar el plazo para la consulta a terceros. 5. Señalar sanciones al peticionario temerario o cuya interpretación dañe. 6. Delimitación clara de los ámbitos de competencias de cada unidad con respecto a los alcances de la Ley.
Tecnológicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar sistemas de información. 2. Implementación de un software que permita un adecuado seguimiento de las solicitudes. 3. Diseño de alertas tempranas.
Capacitación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar capacitar, orientar y asesorar a los equipos regionales. 2. Más capacitaciones a los encargados de procesos (compartir experiencias). 3. Capacitaciones por Contraloría sobre los alcances de la ley. 4. Reforzar la capacitación de todos los funcionarios acerca de la prioridad de las solicitudes, los plazos establecidos en la Ley, así como para discriminar cuando se encuentren frente a una solicitud de información. 5. Fortalecimiento de capacitación a todos los funcionarios externos al proceso y a aquellos que ingresan a la institución, lo que permite involucrar de mejor manera a los funcionarios para mejorar los tiempos de respuesta a las consultas ciudadanas.
Gestión documental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Continuar organizando la gestión de archivos. 2. Digitalizar y sistematizar la documentación más solicitada para facilitar su búsqueda y envío y así acortar los tiempos de respuesta. 3. Profesionalización de la conducción y liderazgo de la gestión de archivos. 4. Separación de la función de Archivos de Bodegas (en términos organizacionales). 5. Personal idóneo (bibliotecólogos, archiveros, profesionales de las ciencias de la información, etc.). 6. Creación de Unidad de gestión documental y solicitudes ciudadanas. 7. Realización de cursos de archivística en funcionarios públicos. 8. Mayor apoyo de recursos en la gestión documental. 9. Incorporación de sistemas informáticos de gestión documental 10. Estandarización de sistemas de información y archivo a nivel nacional. 11. Digitalizar todos los documentos de MINSEGPRES. 12. Involucrar a los funcionarios en el ordenamiento de sus archivos (que están en bodegas), esto permitiría acortar el tiempo estimado en catalogar la documentación y llenado de base de datos dispuesta para ello.
Procesos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Afinar de manera cada vez más precisa criterios para el flujo de procesos y traslado. 2. Optimizar los estándares de transparencia activa. 3. Optimizar el tiempo de la coordinación interinstitucional dentro del sector público.

⁵³ Estas sugerencias fueron formuladas por 33 implementadores de la política de transparencia pasiva y plasmadas en el cuestionario anónimo del estudio cuantitativo.

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Estandarizar los procedimientos. 5. Estandarizar el soporte de entrega de información. 6. Redefinir el rol de las OIRS. 7. Clarificación de cuáles corresponden a solicitudes de acceso. 8. Externalizar la tarea de reproducción con estándares de seguridad. 9. Mejorar el actual sistema de recepción y gestión de solicitudes. 10. Notificación por correo de asignación de tareas.
Recursos humanos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Incluir a otros funcionarios para que el tema de las consultas de la Ley no sea exclusivo de una persona. 2. Profesionalizar los equipos de atención de público.
Recursos económicos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignar recursos para el cumplimiento e implementación de la Ley. 2. Presupuesto para mejorar sistema informático. 3. Contar con recursos para la gestión documental, digitalizar documentos, archivos históricos, mayor tiempo para su modernización. 4. Designar presupuesto <i>ad-hoc</i> a las necesidades del nivel central y regional. 5. Que se entregue un ítem especial de recursos para mantener la implementación, tanto de insumos como de personal idóneo. 6. Asignación de recursos para la materia.
Replanificación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la planificación en la implementación. 2. Implementación paulatina de la Ley por sector. 3. Mayor acompañamiento de las instituciones encargadas del tema. 4. Fiscalización preventiva al funcionamiento en las instituciones. 5. Contar con un coordinador de nivel de Gobierno Central serio, responsable y capaz, rol que no ha cumplido la Segpres por haber actuado sistemáticamente con un exceso de arrogancia y falta de conocimiento real del quehacer de los servicios públicos. 6. Contar con una unidad de <i>staff</i> de la Dirección Nacional que acoja el tema de transparencia, la que actualmente está radicada en una unidad de tercer nivel jerárquico, reconociendo el gran aporte que ha realizado la Dirección Nacional, se debe elevar el rango al tema de la transparencia en la institución. 7. Monitoreo de actividades.
Ciudadanía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor Difusión. Información masiva a ciudadanos respecto del alcance real de la Ley. 2. Publicar más información en la web institucional para evitar que los usuarios hagan consultas generales. 3. Diferenciar la rendición de cuentas de la gestión del servicio de la rendición de cuentas del funcionario. 4. Educar a la ciudadanía en el uso de la Ley. 5. Su vinculación con una política de Atención de Usuarios y Participación Ciudadana
Gestión del cambio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cambio de paradigma de los funcionarios. 2. Sensibilizar a las autoridades. 3. Estructurar un equipo líder en la implementación de la Ley. 4. Mejorar el clima laboral y las comunicaciones internas. 5. Ir adecuando el criterio de los diversos estamentos a que toda la información es pública, salvo la que se pueda coger a una de las causales de reserva. 6. El jefe de servicio siga tan involucrado hasta ahora en el cumplimiento de la Ley, esto motiva al resto de los funcionarios.

1. Retroalimentación periódica de lo resuelto por el Consejo para la transparencia.
2. Mejorar la coordinación y comunicación de los servicios con el Consejo para la Transparencia.
3. Que el consejo mantenga permanentes seminarios para compartir experiencias, considerando que no existen precedentes anteriores.

7.1.3. Síntesis de los hallazgos

En la implementación de la transparencia pasiva en el Gobierno Central de Chile es posible observar que la coordinación de los equipos de implementación, la capacitación a los funcionarios públicos y la gestión del cambio con liderazgo de la autoridad fueron temas que se resolvieron adecuadamente para cumplir con la Ley 20.285.

Sin embargo, existe una serie de factores negativos como los vacíos en los ordenamientos legales, la falta de recursos económicos, una gestión documental incompleta y bases de datos desintegradas, carencia de infraestructura tecnológica moderna que disminuya la latencia de información y sobre todo, la necesidad de una pedagogía a los ciudadanos para que conozcan los límites de la Ley, que dificultan la plena transparencia de lo que hace un gobierno.

Hubo contrastes entre la investigación exploratoria de carácter cualitativa con los hallazgos del estudio cuantitativo, esto debido a que la primera se realizó previo al 20 de abril de 2009, fecha en que entraba en vigencia la LAIP y que el instrumento cuantitativo fue aplicado durante el período de implementación, por lo que algunas percepciones y temores de los implementadores de esta política pública han cambiado respecto a la demanda de solicitudes, el plazo de implementación y los recursos económicos. No obstante, las evidencias cualitativas fueron útiles para explicar tanto los fenómenos que han facilitado la implementación de la LAIP como aquellos factores que hoy la dificultan y que deben ser mejorados.

Se pudo evidenciar que, entre los factores positivos, la coordinación de los equipos encargados de adecuar a las instituciones los desafíos de la transparencia pasiva jugó un papel fundamental para hacer frente a las nuevas normas de acceso a la información. En la mayoría de los servicios, el éxito de esta coordinación se debe a que los grupos de trabajo fueron multidisciplinarios, con expertos en gestión pública y no sólo por el personal del jurídico de la institución.

La capacitación fue considerada un elemento de éxito porque contribuyó a aclarar dudas sobre procesos, fue adecuada a las necesidades de cada servicio y contempló, en algunos casos, las temáticas del derecho ciudadano y el fortalecimiento de la democracia. Para esto, la Comisión de Probidad y Transparencia, la Dirección Nacional del Servicio Civil jugaron un papel fundamental al entregar las herramientas y apoyar a las instituciones en el camino de la implementación. Sin embargo, la difusión de los procesos es débil ya que no se ha dado a conocer a todo el personal, algunos funcionarios no le dan la prioridad necesaria a las solicitudes de información ni a los plazos de entrega de respuestas.

Sorprendente fue, por otro lado, la percepción de un liderazgo en la gestión del cambio debido al involucramiento de las jefaturas y autoridades de las instituciones, lo que en las percepciones de los implementadores de esta política, fue un factor de éxito que motivó a superar las resistencias del cambio. Esto se debe a las sanciones monetarias que establece la LAIP. Aunque lograr un cambio cultural y sustituir del todo las prácticas de secretismo para dar paso hacia una función pública transparente es un tema de largo plazo, por lo que debe mantenerse el involucramiento de las autoridades en alinear los intereses de la burocracia con los objetivos de una gestión pública transparente.

A pesar de lo anterior, aún no se puede hablar de absoluta transparencia puesto que existen vacíos legales que dificultan la toma de decisiones en los temas de derecho de terceros y las causales de reserva, además, las ambigüedades tanto de la LAIP como de su Reglamento originan a que se tomen interpretaciones discrecionales en el gobierno que apuntan a no entregar la información solicitada.

También, como factor negativo, uno de los grandes problemas a resolverse en el tiempo es la adecuada gestión documental. Para esto se requieren recursos económicos, personal calificado y liderazgo para dar el salto a las oficinas digitales, disminuir las prácticas insulares en las instituciones y mirar hacia una arquitectura informática integrada con una base de datos relacionales, lo cual está relacionado a las carencias tecnológicas.

Lo que fue valorado con un puntaje menor entre los puntos críticos de la política es la escasa difusión de la LAIP entre la ciudadanía, lo cual propicia que los ciudadanos ingresen solicitudes fuera de los alcances de la Ley así como de las capacidades de las instituciones públicas, y que terminan en la denegación de la información solicitada. Los ciudadanos no están informados de los beneficios que se pueden obtener a partir de este nuevo canal institucional de participación. La implicación de que la ciudadanía no esté ejerciendo a plenitud su derecho de acceso a la información impide avanzar hacia un accountability efectivo e imposibilita además cambiar las prácticas de secretismo, corrupción, mejorar la gestión pública así como a las instituciones, y en consecuencia, avanzar en la dirección del desarrollo democrático.

De manera contundente, se evidencia que aunque sí hubo una preocupación del gobierno aún no se puede hablar de una transparencia total de la información pública. En el siguiente capítulo el lector encontrará las conclusiones sobre el primer año de implementación de la LAIP en relación a la calidad de la democracia en Chile así como un listado de acciones de mejora a esta política pública.

CAPÍTULO V
CONCLUSIONES FINALES Y
RECOMENDACIONES

8. Conclusiones finales y recomendaciones

Las siguientes conclusiones y recomendaciones aportan elementos que contribuirían a mejorar la gestión de la política de transparencia y acceso a la información pública. Como se ha indicado, es éste un aspecto fundamental, aunque no el único, que posibilita calificar como de calidad a una democracia ya que guarda relación con la *accountability*. A partir del primer año de experiencia del caso chileno, con base en el análisis de resultados tanto del estudio exploratorio como del estudio cuantitativo es posible concluir que:

1. Ante la compleja transformación institucional que representa una política de transparencia (que implica una modernización estatal y un cambio en la manera de hacer las cosas en la administración y gestión pública del Gobierno Central), si bien se consideró como necesaria una implementación de esta política pública con tipología *top down*, las decisiones de políticas se tradujeron de manera vertical y descendente en las acciones predefinidas, hubo eslabones defectuosos que redujeron la eficacia de la implementación. Para que este proceso sea eficiente, se necesita entre otras variables, que los recursos financieros y humanos estén disponibles (Pressman y Wildavsky, 1979), y los tiempos de adaptación sean adecuados (Hood, 1976), (Gunn, 1978), (Sabatier y Mazmanian, 1980). Es así entonces que la investigación mostró que, la instalación de las capacidades mínimas de operación para poder cumplir con la transparencia pasiva debió ser lenta y progresiva.

En el caso chileno, el imperativo legal para adecuar a los órganos de la administración del Estado a los requerimientos de la política de transparencia y acceso a la información consideró un plazo de adaptación institucional insuficiente, y no se otorgaron recursos económicos adicionales para esta política, lo que impidió preparar de manera adecuada a las instituciones en las materias de gestión documental, infraestructura tecnológica y recursos humanos profesionales.

A pesar de lo anterior, en los primeros ocho meses de la experiencia con la nueva normativa de la transparencia, los servicios del Gobierno Central no han colapsado ni los funcionarios públicos han distraído sus principales tareas para responder solicitudes de información, en parte debido a que los ciudadanos no han recibido suficiente información que les otorgue un conocimiento cabal de los alcances la Ley 20.285, y en consecuencia, la cantidad de solicitudes de acceso a la información han sido menores a las esperadas. Una explicación de esto podría encontrarse en que, históricamente, los mecanismos institucionales de participación ciudadana, y los estímulos que ofrece el Estado para la participación social en el escrutinio público, han tenido un desarrollo primario, y por otro, ha habido una baja difusión y promoción tanto de la política de la transparencia como de sus beneficios para el avance de la democracia, reduciendo las posibilidades de que la ciudadanía ejerza su derecho de transparencia y acceso a la información.

2. Uno de los objetivos específicos de esta investigación es identificar cuáles eran los factores que facilitaron o dificultaron la implementación de la Ley 20.285 en las instituciones del Gobierno Central. Los hallazgos del estudio cuantitativo apuntan a que en el primer año de su implementación hubo factores que fueron resueltos adecuadamente como: a) la coordinación de los equipos de trabajo en los momentos previos a la vigencia de la LAIP, b) la capacitación a los funcionarios públicos, y c) el visible liderazgo de la autoridad al involucrarse en la transformación de las instituciones.

Sin embargo, existen temas que dificultan la plena aplicación de la transparencia pasiva y que deben atenderse con prioridad, entre los que destacan:

a) Los vacíos legales de la LAIP y de su reglamento repercuten directamente en los procesos. Los aspectos normativos más complejos para implementar la transparencia pasiva son establecer los actos y resoluciones que afectan el derecho de terceras personas y las causales de reserva. Lo anterior, origina que en los servicios del Estado se tomen decisiones discrecionales de no entregar la información solicitada por la ciudadanía. Autores como Rein y Rabinovitz consideran a la ley como el centro de la implementación, por lo que es indispensable que un reglamento esclarezca los procesos y mecanismos de operación. La importancia de las variables legales no deben ser ignoradas.

b) Previo a implementar la LAIP, habría sido necesario establecer una política de modernización del Archivo Nacional, institución que hoy se encuentra colapsada, pues no tiene espacio para recibir la documentación con cinco años de antigüedad de todos los servicios del Estado. A pesar de que hubo acciones de clasificación de información, los archivos públicos no están completamente organizados; más del 50% de los servicios no han logrado digitalizar los documentos públicos; mucha información se extravió o fue destruida. A ello se le suman las carencias de recursos financieros para contratar a un personal dedicado a las tareas bibliotecarias y de gestión documental, y sobre todo, que las bases de datos de los servicios están desintegradas en una suerte de insularidad. Por lo anterior, el estado actual de los archivos complica el proceso de respuesta de las solicitudes de información pública, en especial, la información más antigua.

c) Las áreas de informática no se fortalecieron ante el reto de la transparencia pasiva. La tecnología actual no ayuda a reducir la latencia en los procesos de respuesta de solicitudes de acceso a la información, no obstante, debido a que las consultas ciudadanas han sido menor de las esperadas, la mayoría de los servicios ha podido operar con los recursos existentes. Aún así, es necesaria una arquitectura informática integrada, donde el *workflow* de gestión de solicitudes esté enlazado con el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) y sus respectivas Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS).

Cuadro. Factores que facilitan y dificultan la aplicación de la LAIP

Facilidades	Dificultades
<ul style="list-style-type: none"> ● Coordinación previa ● Percepción de liderazgo e involucramiento de las autoridades para gestionar el cambio ● Capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de recursos económicos ● Vacíos legales de la LAIP y de su reglamento que repercuten directamente en los procesos. ● Gestión documental: archivos públicos que no están organizados; falta de digitalización de la información, bases de datos desintegradas. ● Tecnología: software que no disminuye la latencia de información y que no se vincula con el SIAC y sus OIRS. ● Ciudadanía desinformada de los beneficios y límites de la LAIP.

3. En el primer año de la implementación de la política de transparencia y acceso a la información se pudo constatar que las instituciones del Gobierno Central de Chile comenzaron a transformarse y con ellas el comportamiento de los funcionarios públicos. La evidencia que muestra el estudio cuantitativo apunta a que la forma de hacer las cosas en la administración pública comenzó a cambiar (un 75% de los encuestados con mayor antigüedad, independientemente del tamaño o giro de las instituciones a las que pertenecen considera que sí hay cambios), en principio porque la transparencia fue concebida no como un mero ordenamiento legal, sino como un derecho fundamental que fortalece a la democracia y que empodera así a la ciudadanía para ejercer un mayor control sobre quienes gobiernan y quienes administran el Estado. Lo anterior fue identificado como un desafío en el estudio exploratorio.

Es el inicio de un cambio cultural de largo plazo. Una de las lecciones de Kotter (2005) es que el cambio suele entrañar numerosas etapas que, en su conjunto, requieren un periodo prolongado de tiempo. Saltarse pasos sólo crea la ilusión de ir más rápido y nunca produce resultados satisfactorios. Las autoridades de los servicios deben continuar involucrándose para guiar la gestión del cambio, redefiniendo el compromiso de los funcionarios públicos hacia los nuevos objetivos que implican una mejor gestión con visión de valor público.

4. Finalmente, a pesar de un primer efecto que apoya que las decisiones del gobierno sean explicadas, y por tanto éstas se fundan tomando en cuenta los elementos anteriores la política de transparencia y acceso a la información, en su modalidad pasiva, no funciona a plenitud y se requiere, por un lado, mejorar aquellos factores críticos que actualmente impiden una implementación eficiente de la política pública y por otro, es indispensable que este nuevo canal institucional de participación sea utilizado por la ciudadanía para escrutar a quienes administran los recursos públicos, pues actualmente los ciudadanos no están ejerciendo su derecho de acceso a la información de manera efectiva al desconocer tanto los beneficios como los límites de la LAIP, aspecto que no permite avanzar hacia un *accountability* efectivo y mejorar consecuentemente la calidad de la democracia.

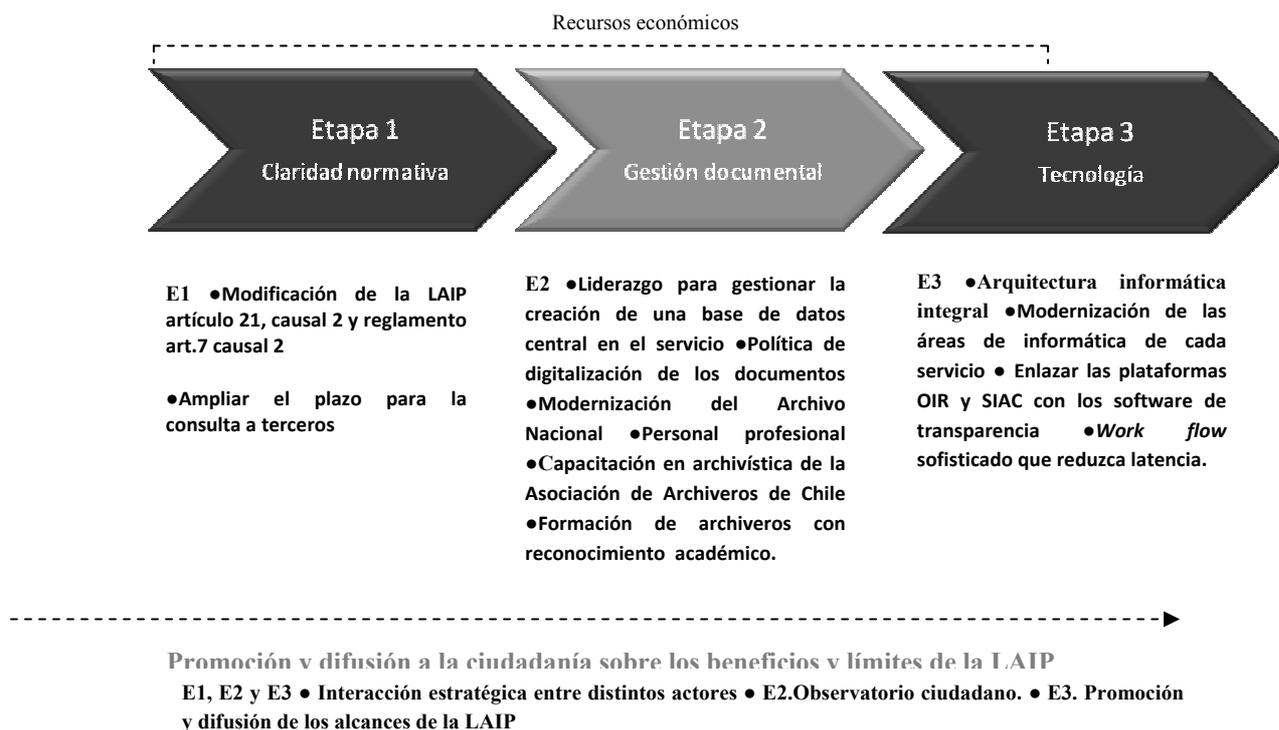
A partir de lo anterior, y retomando el tercer objetivo de esta investigación, las acciones que deben emprenderse en el camino para intervenir los factores críticos que dificultan la implementación de la política pública de transparencia y acceso a la información, y que en consecuencia obstaculizan un avance democrático; apuntan a un plan estratégico a cuatro años dividido en tres etapas⁵⁴, en los que se atenderán factores de corto y largo plazo. De manera paralela, se debe reforzar una gestión del cambio hacia los nuevos valores públicos que consideren la información en poder del Estado como pública y que los ciudadanos tiene el derecho de solicitarla como parte del ejercicio democrático, y por otro lado, la promoción de los beneficios y límites de la LAIP a la ciudadanía que genere mayor participación y escrutinio público, ambos temas de largo plazo:

Esquema 1. Acciones de mejora de la política de transparencia y acceso a la información

Gestión del cambio hacia los nuevos valores públicos

E1, E2, E3 • Continuar con el involucramiento de las autoridades del servicio, reforzamiento de capacitación de los funcionarios sobre información pública y derechos ciudadanos; socialización a todo el personal y profesionalizar los equipos de atención de público.

⁵⁴ Sin embargo es necesario elaborar un plan de riesgo que contemple a las municipalidades, debido a que éstas deben de adecuarse a la par de los servicios del Estado en infraestructura tecnológica y gestión documental, considerando una mayor cantidad de demanda de solicitudes de información producto de una difusión y promoción a la ciudadanía sobre sus derechos, los beneficios y límites de la LAIP. No considerar a las municipales implica que éstas colapsen si aumenta considerablemente la demanda de solicitudes de acceso a la información sin tener previamente las capacidades mínimas de operación.



Etapa 1.

Claridad normativa

En la primera etapa, un elemento a resolver a corto plazo es la falta de claridad normativa. Para esto se requiere:

- a) Hacer reformas a la LAIP en su artículo 21, causal 2 y al reglamento de la Ley en el artículo 7, causal 2 referentes a la información reservada.
- b) Ampliar el plazo para la consulta a terceros, precisar criterios para el flujo de procesos y traslado.

Participación ciudadana

De manera paralela, en esta primera etapa es necesario iniciar una política de promoción a la ciudadanía sobre el derecho de acceso a la información, los beneficios y los límites de la LAIP.

Se propone la instalación de un observatorio ciudadano de la transparencia y acceso a la información en Chile, que tenga por objetivos estudiar cómo participa la gente en este nuevo canal institucional; promover, desde el lado de los ciudadanos, el ejercicio del derecho al acceso a la información y generar un “saber” que emane de la acción y de la experiencia misma de la sociedad civil en esta materia⁵⁵.

⁵⁵ Así sucedió con el movimiento de derechos humanos, que fue creando, a través de la práctica, un extraordinario acervo de información y documentación, así como un nuevo tipo de conocimiento profesional sobre situaciones de hecho, así como sobre acciones y medidas conducentes a enfrentarlas. Tal conocimiento tiene una dimensión interdisciplinaria, pero está conformado también, y quizás en medida más importante, por un saber enraizado en la práctica. Este campo de saber y de acción ha sido objeto,

Para la creación de este observatorio ciudadano es necesaria una interacción estratégica entre los siguientes actores: los organismos no gubernamentales, la academia, un sector del gobierno, y desde luego, con principal protagonismo, la sociedad civil a través de quienes han sido usuarios del nuevo canal de participación de transparencia y acceso a la información.

Es indispensable que el observatorio se realice desde una mirada exógena del gobierno, que permita hacer un análisis crítico de la política pública recién implementada pero además, que genere por un lado, acciones de política pública que mejoren este canal institucional de participación en un mediano plazo, y que a la vez, se establezca una estrategia de difusión para promover que la ciudadanía conozca las formas de acceso a la información y se sumen al fortalecimiento de una nueva cultura de participación social que mejore la calidad de la democracia.

Es fundamental observar si el mecanismo de reclamo instalado para garantizar el derecho de información cuando ésta se le niega a un ciudadano funciona de manera expedita (tema que no fue medido en este estudio, sin embargo, es una línea de investigación para futuras estudios de caso).

La mesa de interacción estratégica estaría conformada por Organismos No Gubernamentales que fomentan la participación ciudadana; las universidades como foco de conocimiento y análisis del fenómeno a estudiar a través de los expertos e investigadores sobre este tema; fundaciones que trabajan en pro de la transparencia de la información pública; el Consejo para la Transparencia, organismo que tiene entre otros objetivos promover el principio de transparencia, difundir y garantizar el derecho de acceso a la información pública, generando información relevante sobre los niveles de implementación en el sector público y buenas prácticas, perfeccionar la regulación de la normativa y promover la participación ciudadana a través de los medios de comunicación, juntas de vecinos y ciudadanía organizada. A través de la práctica, los actores del observatorio ciudadano irán generando un acervo de información así como un conocimiento de los primeros pasos hacia un mayor accountability y acceso a la información en Chile.

Gestión del cambio

A pesar de que fue bien evaluado el involucramiento de los directivos para adecuar las instituciones a los cambios, éste debe de continuar en todas las etapas de mejora de la policía pública, que genere entornos y climas laborales equilibrados para los funcionarios públicos. La gestión del cambio para una política de transformación transversal como el de la transparencia y acceso a la información es de largo plazo.

Etapas 2.

Gestión Documental

El reto ahora es la calidad de la información que se entrega a la ciudadanía.

- a) Modernizar al Archivo Nacional. Es necesario ampliar el área de depósitos del Archivo Nacional de la Administración Central y sus capacidades receptoras de información, debido a que esta institución se ha colapsado en el proceso de transferencias documentales y no tiene la capacidad para almacenar la documentación antigua de ministerios, intendencias, gobernaciones, municipalidades, notarios y conservadores de bienes raíces y tribunales de justicia. En el caso de los ministerios, éstos deben enviar documentación de 5 años de antigüedad y muchos de éstos tienen años de atraso en el envío de su información. Es necesario también coordinar asesorías para que los

a posteriori, de estudios académicos desde diversas disciplinas (Zalaquett, 2004). Lo propio podría estar comenzando a desarrollarse en el todavía emergente trabajo práctico en pro de la transparencia y rendición de cuentas.

servicios puedan cubrir las normas de conservación para la transferencia de documentos.

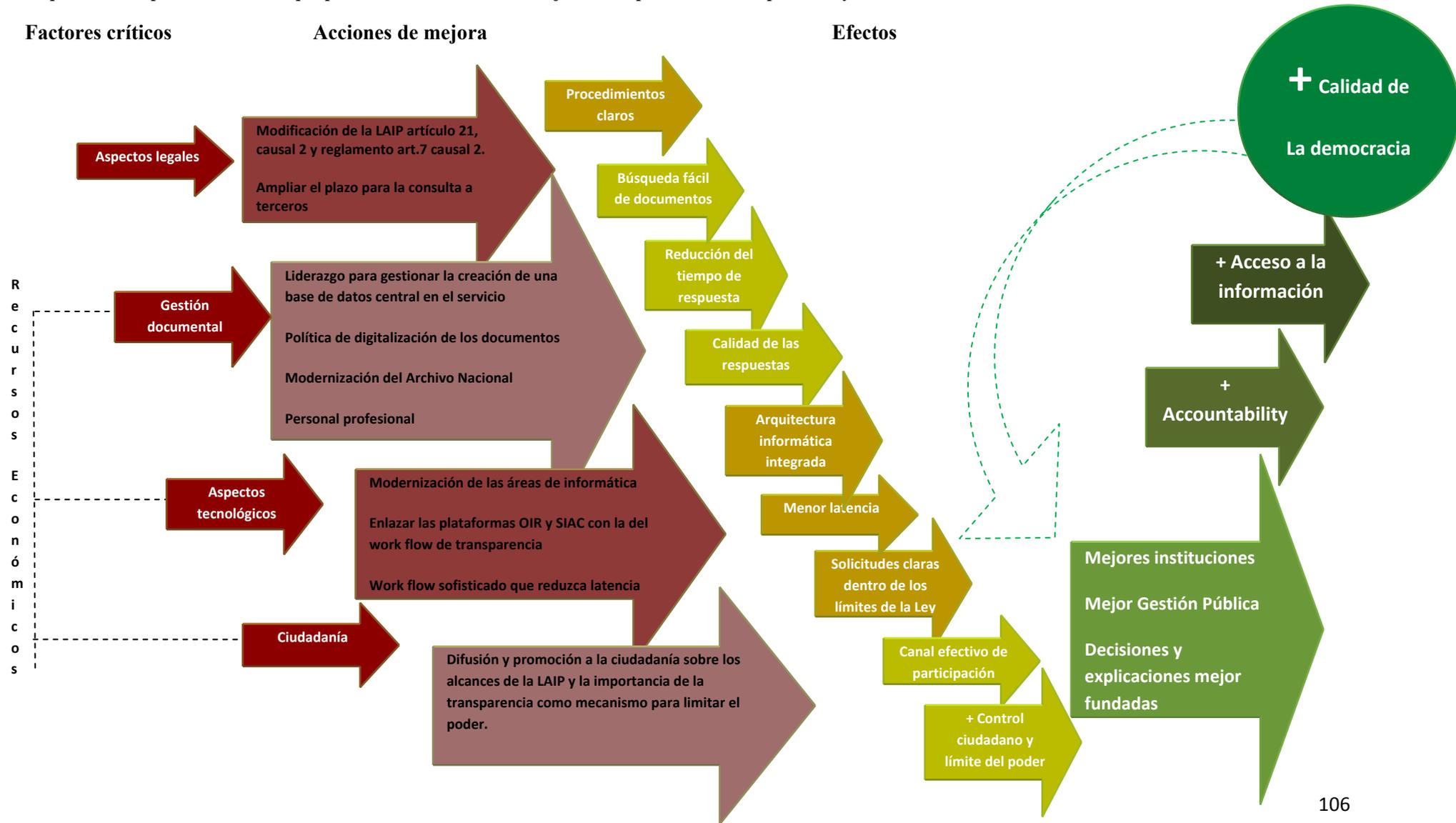
- b) Liderazgo para gestionar la creación de una base de datos central en el servicio que ayuda a disminuir las prácticas insulares en los servicios.
- c) Política de digitalización de los documentos que establezca digitalizar todos los documentos que se generen al día e instalar un equipo de escaneo de información antigua.
- d) Contratación de personal profesional en archivística.
- e) Capacitaciones en archivística con expertos y la Asociación de Archiveros de Chile.
- f) Creación de una base central de datos que integra la información del ministerio.

Etapa 3. Tecnología

Si bien el problema de la implementación de la transparencia no es un problema informático, como parte de la modernización de las instituciones es necesario dar el salto a los cambios tecnológicos creando una arquitectura informática integrada que disminuyan la latencia en el proceso de respuesta a las solicitudes de información pública. Para esto es necesario:

- a) Modernizar y fortalecer las áreas de informática de los servicios.
- b) Instalar un gestor de solicitudes (como lo han hecho algunos servicios) que permita realizar seguimientos, control de plazos y generar alertas tempranas para evitar que se venzan los plazos legales sin dar respuesta a los ciudadanos.
- c) Enlazar las plataformas SIAC y sus OIRS al *work flow* de gestión de solicitudes de información.
- d) Personal profesional.

Esquema 2. Mapa de los efectos que producen las acciones de mejora en la política de transparencia y acceso a la información.



Bibliografía

- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona, Plaza y Janés.
- Dahl, R. y Bosetti, G. (2002). *Entrevista sobre pluralismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Ejea, G. (2007). *La implementación del PIFI*. Un enfoque institucionalista de la educación superior en México.
- Fernández González, M.A. (2006). *Causales de secreto o Reserva en el Ordenamiento Jurídico Chileno*. Proceso.
- Flores Olivares, Osvaldo. (2007). “Derecho Administrativo: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Excepciones y Recursos”.
- Fung, A. Graham, M. y Weil, D. (2003) *Full disclosure*. The perits and promise of transparency. Kindle edition.
- Harasic, Davor. (2009). *Ley de acceso a la información: ¿un antes y un después?* Chile Transparente. Conferencia dictada en el Magíster de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
- Herman, P. y J. Cisternas. (2008). “¿Tendremos libre acceso a la información pública?” Fundación Pro Acceso.
- Hood, Christopher (1976). *Los Alcances de la Administración Pública*. México, Editorial Limusa.
- Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi. (2007) *Governance matters VII: Governance indicators for 1996-2007*. World bank.
- Kelly, G. y Muers, S. (2002). *Creando Valor Público*. Un marco analítico para la reforma del servicio público. Londres: Cabinet Office.
- Larraín, H. (2008). *Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile*. La modernización que faltaba. Fundación Jaime Guzmán.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2006). *Reforma del Estado en Chile 1990-2006*. Eds. Muñoz, M. y Chateau, J. Ed. Message.
- Moore, M.H. (1999) *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- Morlino, L. (2008). *Calidad democrática entre líderes y partidos*. Istituto Italiano di Scienze Humane (Florencia, Italia)
- Muñoz, A. (2008). *Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile*. En Transparencia y Probidad Pública, Estudios de Caso en América Latina. Eds. Zalaquett, J. y Muñoz, A. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Osorio, R. (2006). *El Cuestionario*. s.a.

Pérez Bravo, M. J. (2004). *Discusión parlamentaria en los temas de transparencia en el marco de las reformas del Estado: Análisis del acuerdo parlamentario 2003*. Tesis para optar al grado de magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California.

Revuelta, B. (2007). *La implementación de Políticas Públicas*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Sabatier, P. Mazmanian, D. (1980). *The implementation of public policy: a framework of analysis*. Policy Studies Journal.

Sánchez, M. (2008). “Nueva Institucionalidad de Acceso a la Información Pública en Chile”: Comentarios Legales. Fundación Proceso.

Solimano, A., Tanzi, V. y Del Solar, F. (2008). *Las termitas del Estado: ensayos sobre corrupción, transparencias y desarrollo*. Fondo de Cultura Económica.

Waissbluth, M. (2005). “La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. Balance y propuestas de futuro”. Santiago de Chile.

Waissbluth, M. (2008). *Gestión del Cambio en el sector Público*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Waissbluth, M. (2008). *Sistemas complejos y gestión pública*. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Zalaquett, J. (2004). “Informe de la Reunión Regional Sobre Transparencia Rendición de Cuentas y Lucha Contra la Corrupción en América”. Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.