



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE POSICIONAMIENTO PARA EL
CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y DIRECCIÓN
DE EMPRESAS**

CHRISTIAN ANKER ULLRICH

**PROFESOR GUIA:
ENRIQUE JEHOUSA JOFRÉ ROJAS**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
DANIEL ANTONIO ESPARZA CARRASCO
GERARDO OCTAVIO DÍAZ RODENAS**

**SANTIAGO DE CHILE
2014**

RESUMEN

Este estudio de caso busca analizar, evaluar y proponer un plan estratégico de posicionamiento para el Consejo para la Transparencia (CPLT) y el Derecho de Acceso a la Información Pública en Chile, tanto a nivel institucional, social y ciudadano.

La metodología se fundamenta en la descripción y análisis de la actual estrategia de posicionamiento del CPLT, dando cuenta de los avances que ha existido en la difusión del derecho de acceso a la información pública y el CPLT, evaluando las áreas críticas que han existido, y finalmente desarrollar una propuesta estratégica para enfrentar los desafíos en la instalación de este derecho humano de tercera generación.

A través del análisis podemos observar que este derecho produce bienes no inmediatos ni materiales por lo tanto tiene una dificultad inherente en su posicionamiento, ya que se ve lejana su relación con la forma de incidir en la calidad de vida de los ciudadanos, debiendo competir con otros derechos que producen un valor público explícito como son el derecho a la salud o educación.

Gracias a ello la estrategias de posicionamiento que se propone se enfoca en la implementación de siete actividades que potencien la difusión del derecho y a tres que ayuden a la habilitación social de este derecho, especialmente a través de una propuesta transversal de segmentación basada en dos grupos de “clientes objetivos”, públicos y privados, y apuntando a una focalización en sectores de carácter crítico –salud, educación y vivienda-, para lograr así aumentar el porcentaje de conocimiento del CPLT y la ley la transparencia en Chile.

Por tanto, esta estrategia apunta a posicionar en los segmentos identificados de un derecho que facilita la consecución de otros derechos. Sólo así se adquiere un posicionamiento con pertenencia, sentido y que perdure.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer el apoyo y paciencia de mi familia durante este período de mi vida, Andrea mi señora, Victoria y Constanza mis hijas y Matías mi pequeño retoño.

TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCION.....	5
II.	OBJETIVOS	7
III.	METODOLOGIA.....	7
IV.	NECESIDAD DE LA ESTRATEGIA DE POSCIONAMIENTO	8
V.	INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEY DE TRANSPARENCIA	10
VI.	ROL DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA.	15
VII.	EL MODELO ESTRATÉGICO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA... ..	28
VIII.	EL POSICIONAMIENTO COMO UN ELEMENTO RELEVANTE	32
IX.	ANÁLISIS Y PROPUESTA DE SEGMENTACIÓN.....	39
X.	PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA EL POSICIONAMIENTO EN EL CPLT.	50
XI.	CONCLUSIONES.....	58
XII.	BIBLIOGRAFIA.....	60

I. INTRODUCCION

En abril del 2009 entró en vigencia la Ley 20.285, que aprueba la ley de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado, más conocida como Ley de Transparencia (LT), que reconoce a todas las personas y sujetos su Derecho de Acceso a la Información Pública. Este derecho funciona como una “llave maestra” que permite a cualquier persona acceder a información pública, es decir, aquella que se encuentra en poder de los órganos y servicios de la Administración del Estado, la cual debe mantenerse a disposición del público en sus sitios institucionales, y además se establecen los procedimientos para solicitarla, y lo más relevante, crea el Consejo para la Transparencia (CPLT), un órgano autónomo que vela por el cumplimiento de esta normativa.

Este Consejo está encargado de promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información pública. Es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio y fue creado por la Ley N° 20.285. Sus objetivos de funcionamiento se centran en promover el principio de transparencia y difundir el derecho de acceso a la información pública, velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad de información, y fiscalizar el cumplimiento de los deberes de transparencia, perfeccionar la regulación de la normativa en materia de transparencia, favoreciendo la eficiencia de la gestión pública y el control ciudadano, y especialmente instalar y posicionar al Consejo para la Transparencia en base a un modelo de gestión pública de calidad que promueve la participación ciudadana, incorporando experiencias comparadas y mejores prácticas institucionales.

Este derecho, que entrega la posibilidad de solicitar al Estado aquella información que obra en su poder, tiene el carácter de universal, se puede ejercer de manera autónoma, libre y sin distinción por todas las personas.

Por tanto, esta ley sólo tiene existencia si el derecho de acceso a la información pública es conocido, apreciado y utilizado por las personas, por lo que el posicionamiento del mismo, y del órgano garante, resulta fundamental.

II. OBJETIVOS

Objetivos General

- Evaluar y proponer un plan estratégico de posicionamiento para el Consejo para la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

Objetivos Específicos

- Describir y analizar la actual estrategia de posicionamiento del CPLT, y dar cuenta de los avances en la difusión del derecho de acceso a la información pública y la labor del CPLT.
- Evaluar áreas críticas en el posicionamiento del CPLT tal de identificar los desafíos futuros en materias de posicionamiento del CPLT y proponer mejoras en la gestión
- Proponer un plan estratégico de posicionamiento para el CPLT.

III. METODOLOGIA

A través de este estudio se busca desarrollar un plan estratégico de posicionamiento para el CPLT evaluando el escenario actual de implementación en materia del derecho de acceso a la información pública y rol del CPLT en Chile, el abordaje del posicionamiento, su declaración institucional, el modelo de negocio y gestión del CPLT, para así hacer una propuesta estratégica para desarrollar y aumentar el posicionamiento del CPLT.

Para llevar a cabo este estudio se plantea aplicar una metodología que considera principalmente un análisis de la situación actual para dar respuesta a los objetivos planteados, a saber: la elaboración de un diagnóstico del plan de ejecución organizacional, -que considera un análisis interno de la organización, su proceso declarativo de posicionamiento, un análisis del tipo de clientes del CPLT, un análisis de los áreas potenciales de posicionamiento, –con un levantamiento de

las necesidades de cada segmento y los niveles de valorización del servicio propuestos-, un análisis de las competencias del CPLT– considerando las características de su autonomía institucional en el ámbito público - un análisis del entorno-, y un análisis de la normativa subyacente, y de esta manera realizar un resumen de las principales variables detectadas y las propuestas asociadas.

Este proceso de diagnóstico y análisis es el que va a nutrir el cumplimiento de los objetivos a través de la elaboración del plan de propuestas de posicionamiento, a través de la definición de segmentos de clientes y áreas estratégicas para focalizar su estrategia de posicionamiento y las implicancias internas. A partir de ello se construirán las recomendaciones y conclusiones asociadas.

IV. NECESIDAD DE LA ESTRATEGIA DE POSICIONAMIENTO

Como se mencionó anteriormente el CPLT ha definido su misión institucional como ente promotor y cooperante de la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas y ciudadanos, elementos esenciales en el desarrollo de las democracias participativas y modernas, pretensión de Chile en su constitución como un país desarrollado, en el concierto nacional e internacional.

Por tanto, con este estudio se pretende reforzar los objetivos estratégicos del CPLT en su rol y función de posicionar, promover y difundir el acceso a la información de la función pública en el Estado chileno.

Esto se debe materializar desarrollando una línea de acción específica tendiente a posicionar, tanto a la Ley de Transparencia, el acceso a la información pública, y especialmente al propio CPLT como ente garante, tanto entre la sociedad civil y la ciudadanía, lo cual se relaciona con el alto interés por recibir información al respecto por parte de la población nacional.

Existe una valoración intuitiva bastante positiva respecto del valor y aporte de la transparencia, así como también se visualizan algunos avances en el ámbito del conocimiento de la misma, pero por otra parte se evidencian brechas muy acentuadas en el perfil de las personas que tienen “propiedad” de este conocimiento, y aún falta por avanzar enormemente en un dominio transversal de este derecho en general y del CPLT como garante del mismo.

Es decir, es relevante evaluar el conocimiento sobre la Ley de Transparencia y el rol del CPLT como ente garante, y proponer estrategias relacionadas al posicionamiento del derecho de acceso a la Información en Chile y así detectar oportunidades como riesgos en el entorno institucional y social sobre el ejercicio de un derecho primordial, que la Constitución reconoce.

Por lo tanto, esta estrategia de posicionamiento apunta a que exista un reconocimiento de un nuevo derecho, y desde ahí, en términos concretos, el acceso por parte de la ciudadanía a la información pública, y en términos amplios, potenciar la participación y el empoderamiento ciudadano, a medida que se va mejorando y fortaleciendo la gestión institucional. Esto teniendo en consideración que el derecho es desconocido y escasamente ejercido por las personas. Por tanto, de lo que se pretende es pasar del discurso institucional, a la acción enfocada en la ciudadanía y el desarrollo de destrezas en la gestión pública.

V. INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEY DE TRANSPARENCIA

La Ley de Transparencia entró en vigencia en abril del año 2009, y su principal objetivo ha sido velar por el principio que “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley.”¹

Esta ley implica un cambio profundo en todos los organismos públicos, y en especial en la interacción que potencialmente realizan todos los ciudadanos con el Estado, demandando un cambio importante en la actitud de la propia ciudadanía, la cual asume la información pública como algo garantizado y sobre la cual hay acceso y un órgano de control, el CPLT.

Desde esta perspectiva, la Ley de Transparencia pretende instalarse “no sólo como el mecanismo por el cual se permite el acceso a la información pública, sino que además es el elemento normativo que, al reconocer un nuevo derecho ciudadano, potencia la participación y empoderamiento de la ciudadanía, al mismo tiempo que mejora la gestión institucional”². En este sentido, a medida que los ciudadanos conozcan de mejor manera la Ley y la función del Consejo, es esperable que los ciudadanos requieran más información de los órganos públicos y una acción de control ciudadano más activo.

Este derecho permite a cualquier persona solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la ley, y la cual se desarrolla dos dimensiones:

¹ Artículo 10 Ley 20.285 Sobre Acceso a la información Pública.

². Estudios de Satisfacción de clientes públicos y privados 2012; CPLT, Dirección de Estudios.

La Transparencia Activa: La cual es la obligación que tienen los órganos del Estado de publicar información de manera permanente, accesible y actualizada en los sitios Web institucionales, sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía. En este contexto, la LT exige a los organismos de la Administración del Estado mantener y actualizar mensualmente cierta información a disposición de la ciudadanía³

La solicitud de acceso a la información: También llamada transparencia pasiva, supone la obligación de los organismos públicos de responder a las solicitudes de información realizadas por las personas y hacer entrega de lo requerido a menos que exista una causal de secreto o reserva estipulada por la misma ley⁴. Al ejercer este derecho no se requiere expresar causa alguna para solicitar la información⁵.

Las razones para solicitar información pueden ser variadas y múltiples, pero lo importante es recalcar que una solicitud de información es el ejercicio de una acción guiada por un propósito, es decir por el interés o deseo de obtener una información que no está publicada y que satisfaga la necesidad de conocer un dato, hecho o situación, propio de una institución. La información es un medio para lograr un fin esperado, es una herramienta para el ejercicio de otros derechos o para exigir adecuadamente su respeto.

³Estructura orgánica, Facultades, funciones y atribuciones del servicio y sus unidades, Marco normativo que rige al servicio, El personal de planta, a contrata y el que se desempeña en virtud de un contrato de trabajo, y las personas naturales contratadas a honorario, con las correspondientes remuneraciones, Contrataciones y transferencias, Historial de transferencias de fondos públicos, Actos y resoluciones que tengan efecto sobre terceros, Trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano, El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, Nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución, Mecanismos de participación ciudadana, Información presupuestaria y resultados de auditoría. Vínculos institucionales.

⁴ Este derecho está reconocido en el artículo 8º de la Constitución.

⁵ Adicionalmente, cabe señalar que la solicitud de información es personal, por lo tanto, si una organización requiere información, puede pedirla a través de un representante debidamente acreditado.

Así, se puede solicitar los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que le sirven de sustento y complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación. Asimismo, se puede solicitar toda la información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, como por ejemplo documentos (ej. reportes sobre pobreza, estudios e informes técnicos), metodologías (ej.: construcción índice de inflación, estadísticas de pobreza), criterios para la toma de decisiones (ej. Criterios de asignación de becas o subsidios), procedimientos (ej. etapa del proceso de toma de decisiones, quién participa del proceso), medidas adoptadas por la autoridad (ej. número de fiscalizaciones realizadas a personas jurídicas durante el año 2008). La solicitud de información debe ser contestada por la autoridad que corresponda, es decir, la autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio competente en cuyo poder obra la información.

El organismo que recibe una solicitud de información tiene un plazo máximo de 20 días hábiles (lunes a viernes, salvo días hábiles), para responder a un requerimiento, ya sea entregando la información requerida o negándose fundadamente a ello⁶.

En caso de que el organismo que recibió la solicitud no sea competente para responder, éste será el encargado de derivarla al órgano a que corresponda, informando de ello al peticionario. Por tanto, las respuestas del órgano competente pueden ser:

⁶ La ley otorga además una extensión de 10 días hábiles adicionales de respuesta en los casos que sea muy difícil reunir la información solicitada. Cuando esto ocurra, el solicitante tiene que recibir un aviso de dicha prórroga.

- 1- Entregar la información solicitada: Es la regla general. La entrega se realizará en la forma y por el medio que el solicitante haya señalado, siempre que no haya un costo excesivo o un gasto no previsto en el presupuesto institucional⁷
- 2- Comunicar al solicitante la fuente, lugar y forma en la que puede tener acceso a la información. Esto ocurre cuando se trata de información que ya se encuentra a disposición permanente del público o en medios impresos tales como libros, compendios, folletos, archivos públicos o formatos electrónicos.
- 3- Consultar al/los tercero/s involucrado/s, y oponerse por afectación de sus derechos.
- 4- Negarse a entregar la información solicitada. El artículo 8° de la Constitución Política de la República contempla 4 causales por las que el órgano o servicio requerido puede negarse a la entrega de información. Estos casos están reproducidos y explicados en el artículo 21 de la Ley de Transparencia y dicen relación con que la publicidad, comunicación o conocimiento de la información que se ha pedido puede afectar: El debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido; Los derechos de las personas; La seguridad de la nación; El interés nacional; y además, siempre que una Ley de Quórum Calificado declare cierta información como reservada o secreta. La negativa debe ser fundada, lo que supone expresar y especificar por escrito la causal legal invocada y las razones que han motivado esta decisión, notificando de ello al solicitante en soporte papel o por medios electrónicos, según proceda.

Así, si la solicitud de acceso a la información ante el propio organismo no tiene éxito puede recurrirse (de amparo) al Consejo para la Transparencia, sea que la petición haya sido rechazada, se venciera el plazo previsto para la entrega de la documentación requerida sin que ésta fuera entregada o cuando la información entregada no corresponda a lo solicitado o esté incompleta. En cualquiera de

⁷ La información en sí misma es gratuita, pero el órgano o servicio puede exigir, en forma previa a la entrega, el pago de los posibles costos directos que la reproducción de la información requiera.

estas situaciones el solicitante tiene 15 días hábiles contados desde la notificación de la respuesta para reclamar ante el CPLT.

VI. ROL DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA.

El Consejo para la Transparencia (CPLT) se constituye como una nueva institucionalidad en el Estado de Chile y tiene la cualidad de ser una corporación autónoma, de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio y atribuciones para fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la Ley 20.285, la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley de Transparencia)⁸, la cual tiene por objetivo promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y garantizar el derecho de acceso a la información⁹.

En otras palabras esta nueva ley e institucionalidad, ha hecho exigible el derecho de los ciudadanos de acceder a información pública, estableciendo procedimiento que le permiten hacer valer ese derecho y ampararse, a la vez que han identificado las excepciones a la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado¹⁰. Sin lugar a duda este cambio constituye un importante avance en el desarrollo de la democracia en Chile, especialmente porque ayudar y a generar las condiciones para reforzar el restablecimiento en la

⁸ La ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública fue publicada el 20 de Agosto del 2008 y su reglamento fue publicado el 13 de Abril del 2009.

⁹ El marco legal y político que intenta regular el derecho de acceder a la información pública en Chile es producto de una iniciativa transversal de las últimas décadas, especialmente vinculada con la preocupaciones de que exista un adecuado uso de los recursos y la gestión pública, especialmente con las iniciativas de modernización de gestión que nacieron hacia la mitad de la década de 1990, destacando la reforma constitucional del 2005, la cual estableció que “son públicos los actos y las resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”.

¹⁰ La Ley de Transparencia establece excepciones por las cuales se puede negar total o parcialmente el acceso a información, entre estas causales de secreto se pueden aplicar cuando el conocimiento de una información: a) afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, b) Afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, la salud, la vida privada o derechos comerciales o económicos; c) Afecte la seguridad de la nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional, la mantención del orden público o la seguridad pública, y d) afecte el interés nacional, en especial si se refiere a la salud pública, relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.

confianza que existe en la ciudadanía acerca de la gestión de la administración del Estado.

El CPLT está integrado por 4 consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado por las 2/3 partes de los miembros en ejercicio, quienes conforman el Consejo Directivo.

Los órganos regulados por el CPLT son:

- Los 324 organismos de la administración Central: Ministerios; Servicios Públicos, Intendencias; Gobernaciones, Hospitales Autogestionados y Servicios de Salud¹¹
- Los 345 municipios, corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Las 54 Corporaciones Municipales y otras corporaciones de carácter privado pero que administran tanto una función como presupuesto público.

a. Visión, Misión, objetivos estratégicos y valores del CPLT.

La visión del CPLT promueve la consolidación de un modelo de gestión gubernamental que, inspirado en el Principio de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, profundiza la democracia y fomenta la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano

A su vez, su misión es promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas.

¹¹ Existe una comisión gubernamental que articular y coordina el cumplimiento a la ley: La Comisión de Probidad y Transparencia.

Los objetivos estratégicos se centran en garantizar el derecho de acceso a la información pública velando y fiscalizar sus niveles de cumplimiento, promover el principio de transparencia y difundir el derecho de acceso a la información público, perfeccionar la regulación de la normativa en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información, e instalar el Consejo para la Transparencia en base a un modelo de gestión pública de calidad

Sus valores se centran principalmente en la autonomía institucional, la imparcialidad y objetividad en su toma de decisiones, la responsabilidad, la eficiencia y eficacia, la probidad y proactividad.

Por tanto los principios con los cuales se vincula el CPLT es con un derecho fundamental, que se da en las la democracias participativas, es un derecho-deber (exige una acción positiva del Estado y no sólo una abstención), tiene una legitimación activa amplia (cualquier persona puede hacer uso, sin expresar causa), hay una amplitud de sujetos obligados (los órganos del Estado) y las excepciones de publicidad se pueden dar sólo con una Ley de Quórum Calificado, es decir hay un alto estándar de protección

b. Funciones y atribuciones del CPLT:

Como se mencionó toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

En lo particular, la Ley define la información que los organismos del Estado deben mantener a disposición del público en sus sitios institucionales, establece los

procedimientos para solicitar información pública y crea el CPLT, órgano autónomo que vela por el cumplimiento de esta normativa.

Sus funciones son:

1. Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y aplicar las sanciones en caso de infracción a ellas.
2. Resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a esta ley.
3. Promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado, y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación.
4. Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación.
5. Formular recomendaciones a los órganos de la Administración del Estado tendientes a perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean.
6. Proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
7. Realizar, directamente o a través de terceros, actividades de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información.
8. Realizar actividades de difusión e información al público, sobre las materias de su competencia.
9. Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta ley.

10. Velar por la debida reserva de los datos e informaciones que conforme a la Constitución y a la ley tengan carácter secreto o reservado.
11. Colaborar con y recibir cooperación de órganos públicos y personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras, en el ámbito de su competencia.
12. Celebrar los demás actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
13. Velar por el adecuado cumplimiento de la ley N°19.628, de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado.

c. Rol del CPLT ante un reclamo por denegación de información

Un reclamo es el mecanismo mediante el cual las personas pueden recurrir al Consejo para la Transparencia cuando su derecho de acceder a la información pública no ha sido respetada por parte de la autoridad o jefe superior del un órgano público.

Es la herramienta que la Ley pone a disposición de las personas para exigir que los órganos y servicios públicos cumplan con su deber de publicidad. Existen dos tipos de reclamo:

- Reclamo de Transparencia Activa: Este reclamo se puede presentar cuando el organismo público sujeto a la Ley de Transparencia no tiene publicado en su sitio web la información contemplada dentro de las obligaciones de Transparencia Activa que señala el artículo 7° de la Ley. Los reclamos por Transparencia Activa no tienen plazo, se pueden interponer en cualquier momento en que se verifique un incumplimiento.

- Reclamo por Denegación de Acceso a la Información: Como se señaló este reclamo puede interponerse ante el CPLT cuando vence el plazo de 20 días

hábiles que tiene el organismo para entregar la información solicitada y no hay respuesta, o la solicitud de información es denegada por el organismo. Se entiende denegada la petición cuando el organismo público declara que la información solicitada es reservada. También desde que se verifica la entrega, pero ésta no cumple con los requerimientos del solicitante, sea que es incompleta, no corresponda a lo solicitado. En este caso el reclamo debe presentarse dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde la notificación de la denegación de acceso a la información o desde que haya expirado el plazo de 20 días hábiles para hacer entrega de la información por parte del órgano o servicio requerido, sin que esta última se haya verificado.

Con todos los antecedentes anteriores, el CPLT analiza el reclamo, específicamente la naturaleza de la información solicitada, junto con los argumentos y descargos presentados, para luego resolver si la información solicitada originalmente es pública y por lo tanto se debe entregar o, por el contrario, si existe alguna causal de reserva que justifique denegar el acceso.

El Consejo, previo sumario administrativo, puede decretar la aplicación de multas (que van del 20% al 50% de su remuneración mensual) a la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio requerido hubiere denegado sin fundamento el acceso a la información y en los casos de incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa.

También puede disponer la aplicación de multas en los casos en que no se entregue oportunamente la información tras una resolución firme del CPLT que así lo ordene. En este caso, si la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano o servicio persistiese en la actitud de no entregar la información solicitada, se puede aplicar el doble de las multas contempladas o decretar la suspensión del cargo hasta por 5 días.

A su vez, los particulares siempre pueden reclamar la decisión del Consejo para la Transparencia ante la Corte de Apelaciones respectiva. También pueden hacerlo los órganos o servicios públicos, salvo cuando hayan invocado como causal de reserva para oponerse a la entrega de la información el que la entrega de ésta afectaría el debido cumplimiento de sus funciones institucionales (Art. 21 N°1 Ley de Transparencia).

El reclamo de ilegalidad se presenta ante la Corte de Apelaciones (del domicilio del reclamante), en el plazo de 15 días corridos contado desde la notificación de la resolución del Consejo que se quiere reclamar. El reclamo debe contener los fundamentos de hecho y de derecho en que se apoya y las peticiones concretas que se formulan. En el siguiente esquema de resumen se puede observar tanto el proceso de acceso a la información pública como el rol que asumen el CPLT.

Este proceso se puede diagramar en el siguiente esquema:



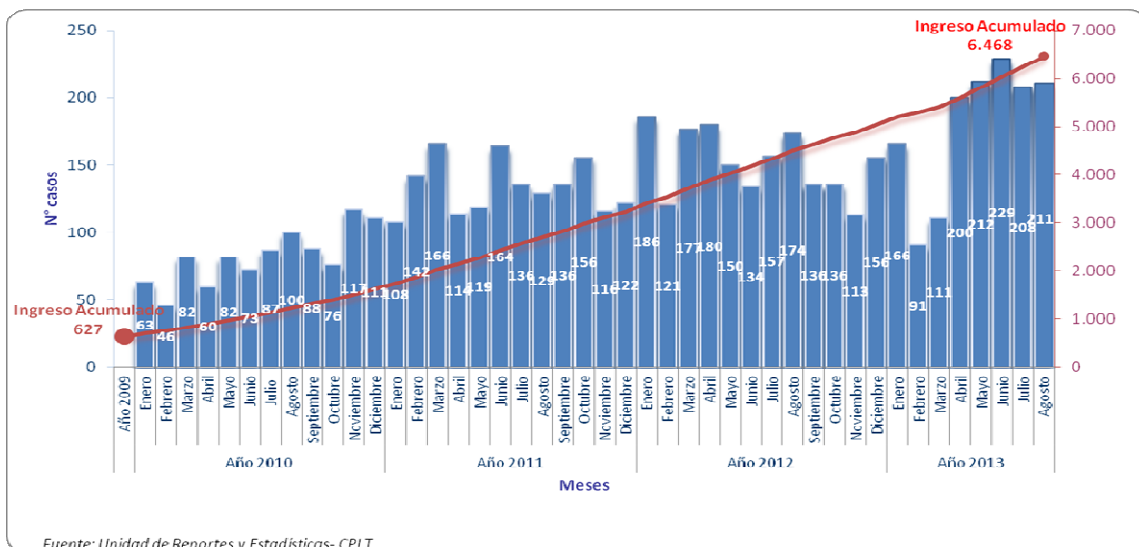
Desde abril 2009 a agosto de 2013, los organismos de la administración central han recepcionado un total de 193.677 solicitudes de información en los

organismos de Gobierno. 42.444 fueron recepcionadas en los primeros trimestres de 2013, y hay que resaltar que de estas el 50% son recibidos por los ministerios sociales. En el siguiente gráfico se observan los ingresos de solicitudes de información:

	2009	2010	2011	2012	2013
N° solicitudes	23.912	35.409	39.960	51.952	42.444
Tasa de crecimiento	-	48,08%	12,85%	30,01%	-

Fuente: Informe Estadístico de Solicitudes Trimestre de 2013 Comisión de Probidad y Transparencia, MINSEGPRES

En este período han ingresado un total 6.458 reclamos por denegación de información al CPLT.



Los casos ingresados al CPLT se pueden ver en el siguiente gráfico:

	2009	2010	2011	2012	2013
N° casos	627	985	1.608	1.820	1.428
Tasa de crecimiento	-	57,1%	63,2%	13,2%	-

Fuente: Informe estadístico CPLT.

De esto casos 6.100 han egresados, de los cuales el 94%, presentan una decisión notificada del Consejo Directivo. El 55% corresponden a decisión de Fondo, el 37% a casos inadmisibles y 8% a desistimientos de las solicitudes. En las decisiones de fondo se acoge totalmente en un 56%, se acoge parcialmente en un 25% y en se Rechaza en un 19%.

d. El Consejo Directivo del CPLT.

El artículo 36 de la ley se establece que la dirección y administración superiores del Consejo corresponderán a un Consejo Directivo integrado por cuatro consejeros¹² designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Por tanto, el mecanismo de designación es bastante exigente, no obstante puede ser poco representativo, lo cual será abordado a continuación. El Presidente hará la proposición y el Senado deberá pronunciarse respecto de la propuesta como una unidad. Los consejeros durarán seis años en sus cargos pudiendo ser designados sólo para un nuevo período. Se renovarán por parcialidades de tres años. El Consejo Directivo elegirá de entre sus miembros a su Presidente¹³. La presidencia del Consejo será rotativa y durará dieciocho meses en el ejercicio de sus funciones, y no podrá ser reelegido por el resto de su actual período como consejero.

¹² Los cargos de consejeros son incompatibles con los de ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores; alcaldes y concejales; consejeros regionales; miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial; secretario y relator del Tribunal Constitucional; fiscales del Ministerio Público; miembros del Tribunal Calificador de Elecciones y su secretario-relator; miembros de los tribunales electorales regionales, sus suplentes y sus secretarios-relatores; miembros de los demás tribunales creados por ley; funcionarios de la Administración del Estado, y miembros de los órganos de dirección de los Partidos Políticos.

¹³ Para el caso de que no haya acuerdo, la designación del Presidente se hará por sorteo

Los consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones¹⁴. Por tanto, existe un abanico de escrutinio externo bastante amplio respecto al cumplimiento oportuno y eficiente de las funciones que deben tener los consejeros. Su “performance” es exigente y la exigencia es permanente, aún cuando la motivación a la tarea está determinada externamente. Ello le da y garantiza la autonomía del CPLT.

El Consejo Directivo revisa todos los casos que ingresan por denegación de información, llamados amparos, o reclamos por incumplimiento de Transparencia Activa. Ellos adoptarán sus decisiones, sobre la publicidad de la información, por la mayoría de sus miembros y, en caso de empate, resolverá el Presidente y el quórum mínimo para sesionar será de tres consejeros.

Así, al haber infracciones a las normas que regulan el derecho de acceso a la información, éstas son conocidas por este Consejo Directivo¹⁵. Si son declarados admisibles¹⁶, se ordenará notificar al órgano de la Administración del Estado correspondiente, específicamente a la autoridad (jefatura o jefe superior del órgano o servicio del órgano de la Administración del Estado correspondiente). Ellos deberán presentar sus descargos u observaciones al reclamo e incluir los

¹⁴ Otros motivos podrán ser la expiración del plazo por el que fue designado, la renuncia ante el Presidente de la República, la postulación a un cargo de elección popular, la incompatibilidad sobreviniente, circunstancia que será calificada por la mayoría de los consejeros con exclusión del afectado.

¹⁵ Un amparo es la impugnación de la resolución de un órgano de la Administración del Estado que, ante una solicitud de información pública, declara total o parcialmente reservada dicha información, o la denuncia de la falta de respuesta completa y oportuna de uno de esos órganos a una solicitud de información, requiriéndose en cualquiera de estos casos al Consejo que declare si corresponde entregar lo solicitado conforme establecen los artículos 24 y siguientes de la Ley de Transparencia y, en su caso, que ordene la entrega.

¹⁶ Si el particular omitiese alguno de los requisitos de interposición, el Consejo Directivo podrá ordenarle subsanar las omisiones o aclarar la solicitud o reclamo en un plazo de cinco días hábiles, indicándole que, si así no lo hiciera, se declarará inadmisibile.

fundamentos de hecho y de derecho que sustenten sus afirmaciones o argumentos para denegar información¹⁷.

En la etapa final, y una vez analizado los casos, el Consejo podrá acoger total o parcialmente el amparo o reclamo, cuando acepte la solicitud al menos en alguno de sus aspectos, rechazar el amparo o reclamo, cuando no se acepte nada de lo solicitado por el interesado, aceptar el desistimiento del interesado, o declarar la improcedencia de la pretensión, cuando se estime que carece de algún requisito de admisibilidad. Cuando el Consejo otorgue el acceso a la información, se fijará un plazo para la entrega de la información por parte del órgano requerido¹⁸. Si accede a la entrega de la información pedida, los escritos, documentos y actuaciones que hayan servido de base para su pronunciamiento serán también públicos, la decisión fijará un plazo prudencial para la entrega de la información al reclamante. Comienza a correr una vez ejecutoriada la decisión, en el caso de los reclamos por TA, dispondrá que se publique o actualice información faltante, en la misma decisión. Incluso se puede señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario. Si deniega el acceso a la información pedida tendrán el carácter de secretos y reservados los escritos, documentos y actuaciones que hayan servido de base para su pronunciamiento.

El Consejo Directivo del CPLT cumple con los criterios de Gobierno corporativo dado que existe un basamento normativo a través de la cual el “principal”, todas las personas o sujetos como público (ciudadanos) a través de su voto democrático delegan funciones al “agente”, el CPLT y sus consejeros, para así realizar una

¹⁷ Todos los hechos o circunstancias pertinentes para la adecuada solución de la reclamación podrán ser probados por cualquier medio producido o incorporado en conformidad a la ley.

¹⁸ Según la ley en la determinación de este plazo deberá considerar, entre otros, el volumen de información a reproducir, el soporte de la misma, su ubicación, su estado de conservación, la disponibilidad de personal y bienes del órgano administrativo, pudiendo recabar de las partes los antecedentes necesarios.

actividad de acuerdo con los intereses de la organización, la cual se relaciona con garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Se configuran un conjunto de instancias y prácticas institucionales, en el proceso de toma de decisiones que contribuyen a la creación sostenible de valor en un marco de transparencia y responsabilidad institucional, alineando incentivos y promoviendo el respeto a los derechos de los ciudadanos (accionistas) y grupos de interés -stakeholders- que participan directa o indirectamente en esta corporación.

Respecto a los shareholders (los “accionistas”) podemos identificar a todos los clientes cuyo derecho de acceder a información pública ha sido afectado, y son todas las personas o sujetos, sean ciudadanos chilenos, menores de edad, extranjeros e incluso personas declaradas en interdicción.

Respecto a los stakeholders podemos identificar a los jefes de servicios, los funcionarios públicos, académicos (principalmente de escuelas de gobierno), ONGs, periodistas, medios de comunicación, colegios profesionales y empresarios.

Es de esta manera, que las personas (ciudadanos-accionistas) delegan, a través de su participación democrática, en este Directorio la potestad y la toma de decisiones en materia de acceso a la información, y a través de ellos se articula una plana ejecutiva que da soporte a su funcionamiento, habiendo hitos de reporte y de control (accountability) que vuelve a los ciudadanos, a través de su escrutinio público (reputación), el cual también es representados por los stakeholders mencionados.

Como se vio este Gobierno Corporativo busca maximizar el valor de la sociedad a través de declaración de su misión y valor, y así aumentar la “riqueza de sus accionistas” a través del valor democrático que se genera, y además está sujeto a cumplir sus obligaciones legales y administrativas, y proveer una estructura

institucional eficiente para su administración: ello orienta los intereses y motivaciones de los diversos involucrados (hay una separación entre propiedad y administración).

Según los principios de la OECD, este Consejo Directivo cumple con los principios de dar un tratamiento equitativo para todos los shareholder (personas y sujetos en su generalidad), es decir todo “accionista” cuenta con la posibilidad de obtener una reparación efectiva a la afectación de un derecho que reconoce tanto la Constitución como la Ley de Transparencia. Por otro lado, existe un reconocimiento a grupos de interés social, quienes alientan una cooperación activa con el Consejo.

Ahora, como todo órgano nuevo, el primer desafío del Consejo ha sido trazar la esfera de sus atribuciones, tanto respecto de los sujetos que están bajo su tutela —ámbito subjetivo— como de las materias —ámbito objetivo—. No obstante ha sido difícil capturar íntegramente los datos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en los ámbitos municipal y la administración central, conforme a los estándares establecidos por el propio Consejo.

Pese a que el Consejo Directivo utiliza bastante tiempo (2 veces por semana) en su función de consejeros, hay que hacer la salvedad que ellos actúan en la revisión de cada caso como tribunal por lo que existe poco tiempo para que sea un directorio que defina políticas más generales, estrategias para el funcionamiento del organismo, en especial en temas asociados a la presión del medio la supervisión a otras instituciones, la representatividad de fuerzas al interior del país, la estrategias que hay que tener en el manejo de presiones políticas, y el manejo de las temáticas de acceso a la información versus el manejo y enforcement de la transparencia (meterse a modificar procedimientos dentro de organismos públicos, por ejemplo).

Por otro lado se genera una conflictiva en la relación entre la dirección administrativa (dirección general) versus el presidente y los consejeros.

La importancia del Posicionamiento para el CPLT.

VII. EL MODELO ESTRATÉGICO DEL CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA

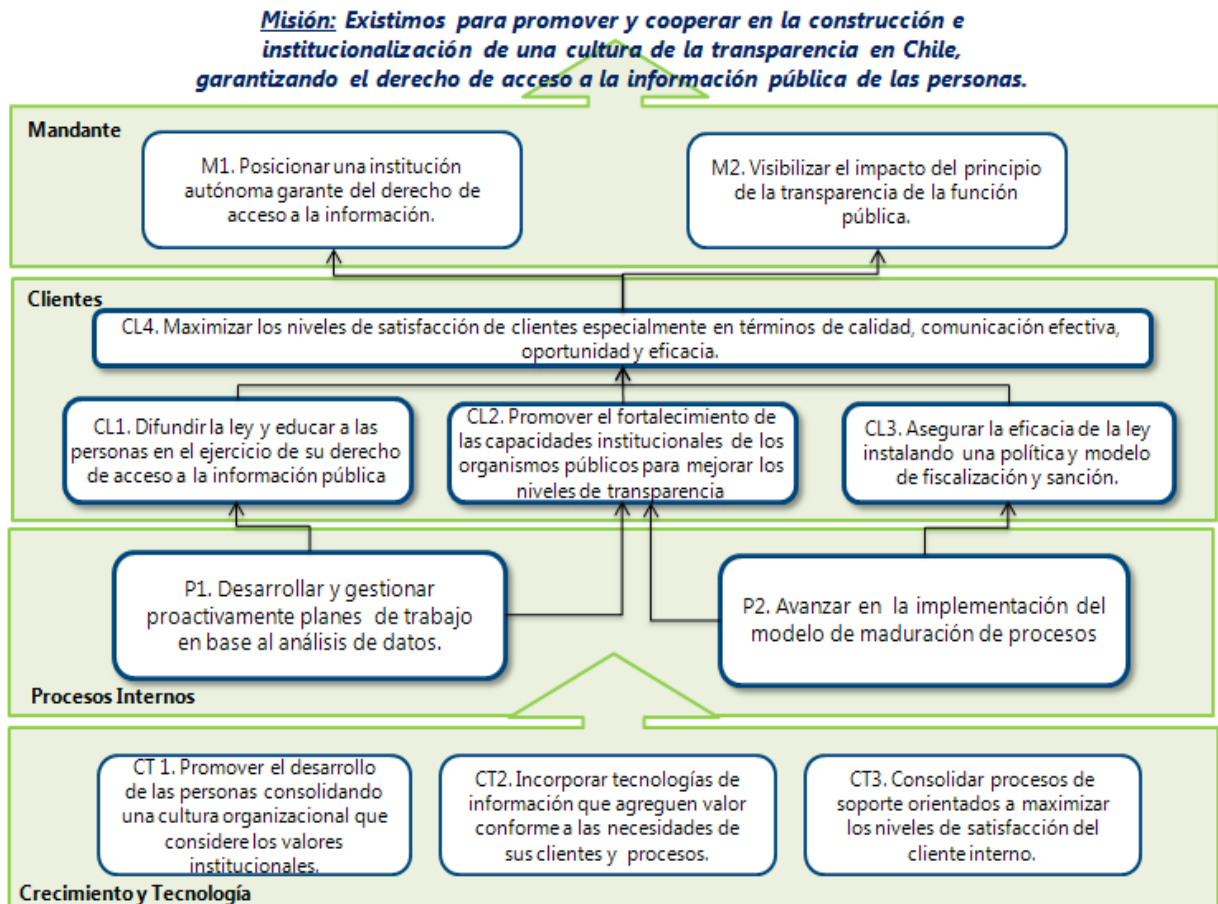
El Consejo ha incorporado en la construcción de su sistema prácticas derivadas de los modelos de calidad, tales como, evaluaciones permanentes de satisfacción, hitos de medición, análisis y mejoras tanto en el ámbito de desempeño de procesos como de resultados, la incorporación de un proyecto de gestión documental sujeto a los requisitos normativos en el tratamiento y almacenamiento, tanto de la documentación como de los registros, y la elaboración de planes de trabajo concordante con los objetivos e indicadores estratégicos, entre otros. Esta forma de trabajo, permite ir un estilo de trabajo que refuerza las fuentes de la gestión del conocimiento.

Además de la estrategia diseñada para construir, implementar y mantener un sistema de gestión de calidad institucional, lo que significa comprometer y preparar sistemas en las distintas aristas del enfoque, el CPLT ha incorporado desde su constitución un enfoque de procesos en su construcción institucional.

Ello ha implicado identificar, documentar y estandarizar de manera permanente las formas de trabajo con el objetivo de generar su repetitividad y predictibilidad en el tiempo, y además de prever riesgos. Todos los procesos visualizados en el mapa de procesos institucional tienen procedimientos documentados con distintos niveles de actualización.

La estrategia institucional se construye en base a la metodología de cuadros de mandos o Balanced ScoreCard (BSC). Esto supone, que el cumplimiento y avance de las definiciones estratégicas se traducen en el cumplimiento de metas anuales

de los distintos indicadores que sustentan cada perspectiva del cuadro de mando ya mencionado.



Balanced ScoreCard del CPLT.

En cuanto a su identificación, es posible reconocer macro procesos, procesos y procedimientos de trabajo. Los macro procesos se refieren a las grandes líneas de trabajo que soporta el Consejo para su conducción y logro de la estrategia institucional y que se encuentran definidos en su cadena de valor.

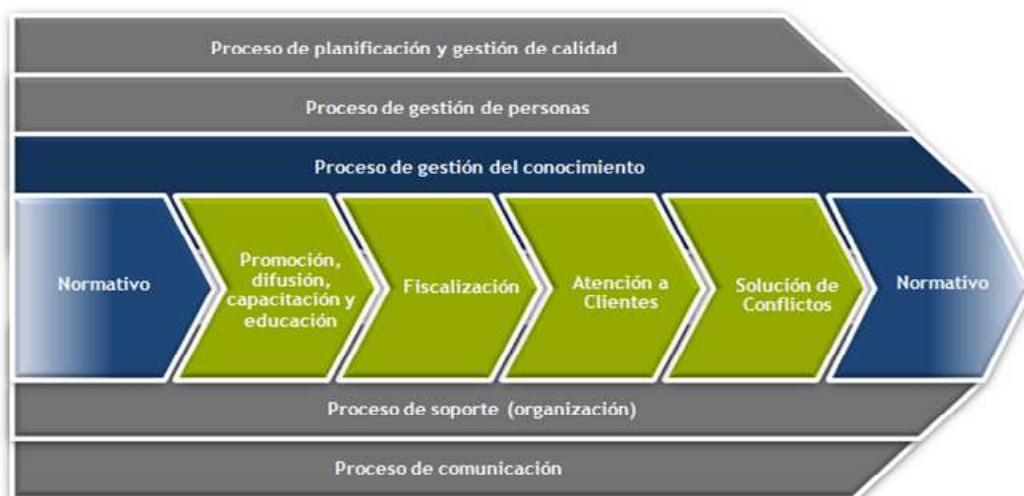


Figura: Cadena de Valor Consejo para la Transparencia.

Los macro procesos se han vinculado a las grandes líneas de trabajo que soporta el Consejo para su conducción y logro de la estrategia institucional, a través de un cuadro de mando, y que se encuentran definidos en su cadena de valor. Hay una línea central referida al negocio del Consejo, comenzando y terminando en el marco normativo vigente, logrando desarrollar diferentes prestaciones de servicios que interactúan con la satisfacción de sus clientes. Así su negocio se direcciona a través de distintos procesos directrices¹⁹, especialmente la planificación estratégica y la gestión del conocimiento y se soporta también en la gestión y el desarrollo de las personas como eje central del cumplimiento de la estrategia de la institución.

A su vez, la difusión y capacitación son tareas fundamentales del Consejo, pues el Estado ha reconocido el Derecho ciudadano de acceder a la información que obra en su poder, lo que considera imprescindible para el perfeccionamiento de su propio actuar a través de empoderar al ciudadano para que ejerza control sobre él.

¹⁹ El CPLT cuenta con una estrategia gradual en materia de certificación ISO para los distintos niveles de procesos en la institución, incorporando anualmente procesos de los ámbitos estratégicos, de negocios y de soporte, lo que permite tensionar a la organización en la internalización transversal del enfoque.

Dicho empoderamiento sólo puede surgir del conocimiento previo del derecho otorgado y ello será más simple al estar dotado de sentido para la población. Así, es posible hacer frente al Riesgo de la Intangibilidad a través de la capacitación en el ejercicio del derecho focalizada sectorialmente.

Esto ha permitido tener un panorama y seguimiento de los objetivos estratégicos y los indicadores de gestión, su diseño organizacional, su normativa, identificar el modelo de operación, caracterizar los clientes y proveedores, conocer los procesos de negocio, estratégicos y de apoyo, conocer el sistema de incentivo del personal. Además se ha recogido información relevante de contexto a través de reuniones con expertos relacionados a temas de transparencia y acceso a la información, tecnologías y políticas públicas, como también se desarrollan procesos de evaluación de satisfacción de los distintos clientes y del posicionamiento del CPLT.

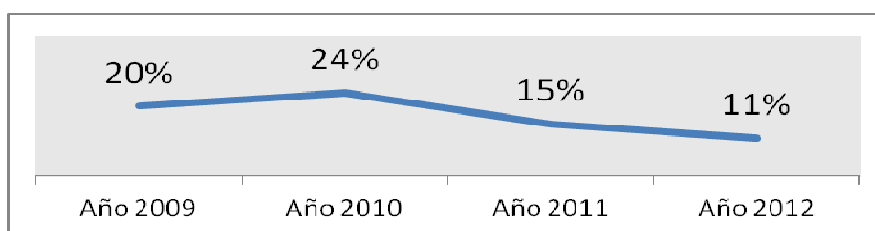
El CPLT ha definido una interdependencia individual en el trabajo organizacional, la cual es originada por división del trabajo y especialización de tareas, elemento esencial de las instituciones meritocráticas donde operan Gobiernos Corporativos, es decir, existe un conjunto de personas organizadas alrededor de una tarea común e interdependiente, quienes comparten una inclusión recíproca y una serie de tareas compartidas, según las competencias.

El Director General del Consejo será el representante legal, y su función principal es planificar, organizar y dirigir el funcionamiento del CPLT, resguardando el cumplimiento de su estrategia, su relato público, brindando certeza jurídica a su actuar y promoviendo una experiencia de servicio de calidad a los clientes.²⁰

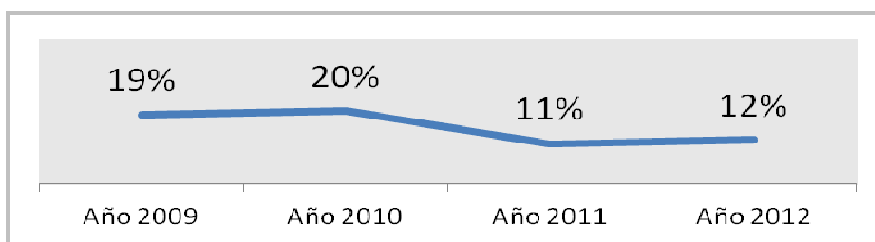
²⁰ Las personas que desempeñen funciones directivas en el Consejo serán seleccionadas mediante concurso público efectuado por el Servicio Civil. La estructura orgánica del Consejo estará constituida por su Consejo Directivo, la Dirección General y las Direcciones Jurídica, de Estudios, de Operaciones y Sistemas, de Administración, Finanzas y Personas, de Fiscalización y la Unidad de Auditoría Interna.

VIII. EL POSICIONAMIENTO COMO UN ELEMENTO RELEVANTE

A pesar de los esfuerzos que ha desplegado el CPLT a través de diversas metodologías, de acuerdo a los datos de la última Encuesta Nacional de Posicionamiento, sólo un 11% de los entrevistados conoce la Ley de Transparencia y 11% a la institución encomendada de garantizar y fiscalizar el cumplimiento de este derecho, habiendo variación durante los años.



Conocimiento De La Ley 20.285 (Ley De Transparencia)

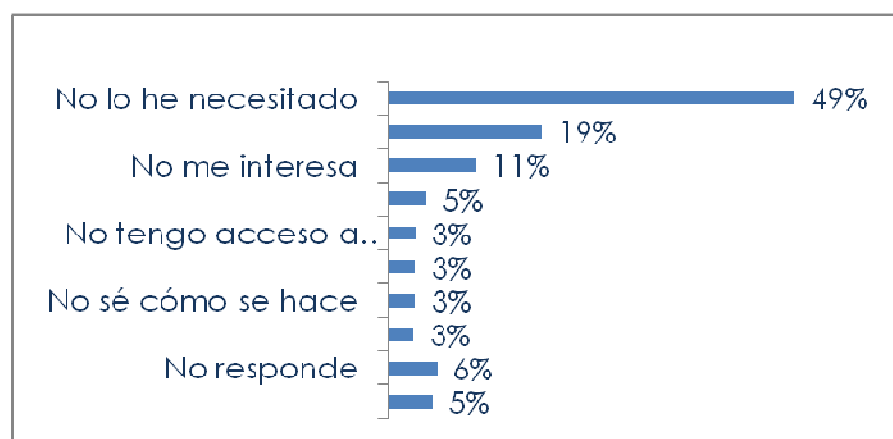


Conocimiento Del CPLT

El Estudio Nacional de Transparencia refiere que “el conocimiento que tiene la ciudadanía de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública, denota el lento avance que ha tenido la implementación del derecho, ya que solo el 11% de los entrevistados declara conocer dicha Ley. Un porcentaje similar (12%) señala haber escuchado hablar del CPLT”. A mayor abundamiento se refiere que “encontramos que un alto porcentaje de los encuestados, no solo valora y reconoce la importancia de la información pública, sino que también, la considera propia, así es como un 89% de los entrevistados considera que cuando una persona solicita una información a un organismo público, este está obligado a

entregarla, además, un 86% cree que si el organismo no entrega la información, existe el derecho a reclamar”.

Podemos reconocer que ha existido en Chile un alejamiento de la sociedad respecto al quehacer del Estado, incluso una desconfianza respecto de su actuar y en la eficacia de su accionar. Podemos observar que en el caso de personas que quieren buscar información pública en los diversos sitios electrónicos existe casi la mitad de las personas encuestas dicen no tener la necesidad de hacerlo:



Fuente: Estudio Nacional de Transparencia 2012. Consejo para la Transparencia.

Ahora, a este respecto el Estudio Nacional de Transparencia año 2012 refiere que “encontramos, por parte de un porcentaje importante de los encuestados, un reconocimiento intuitivo del derecho, es decir, ya no solo piensan que la información pública es importante, sino que también es exigible.

Esta situación recobra más sentido aún, cuando se observa que un cuarto de los entrevistados presentaría un reclamo formal en caso de que le denegaran el acceso a la información en una institución pública. Además, este grupo, que presentaría un reclamo formal, se mantiene relativamente heterogéneo en relación al nivel de ingresos que perciben. En este nivel de instalación del derecho, el panorama, aunque con necesarios ajustes, parece bastante favorable, pues existe

valoración por la información pública y esta se considera exigible y reclamable en caso de denegación.

No obstante, en el siguiente eslabón del ejercicio del derecho, el escenario se torna mucho más complejo, pues solo un 19.2% de los encuestados saben que existe una institución destinada a acoger los reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada. Este desconocimiento, representa un importante traspie para el ejercicio del derecho, pues se trata de un elemento clave de protección y amparo ciudadano, el cual al ser desconocido, pone en riesgo las posibilidades de las personas de constituirse como sujetos de derechos en su relación con el Estado.

En relación al conocimiento de la institución garante del derecho, existe también un segundo nivel de gravedad, y guarda relación con que del 19.2% de los encuestados dicen saber que existe una institución destinada a acoger los reclamos de los ciudadanos, el 47% señala que esta institución es el SERNAC, mientras que solo el 5.1% nombra al CPLT”.

De esto se desprende la importancia que el posicionamiento apunte de manera relevante a la diferenciación de la “marca” del órgano garante.

1. El impacto del presupuesto asignado con la estrategia de posicionamiento: análisis financiero.

En los diversos estudios nacionales que ha realizado el CPLT se ha podido constatar que su rol institucional ha tenido un creciente reconocimiento y legitimidad tanto en el ámbito público, entre los órganos de la sociedad civil y los medios de comunicación. No obstante, el proceso de instalación a nivel ciudadano ha sido dificultoso y lento, lo cual ha requerido de permanentes esfuerzos para internalizar este derecho a nivel de los ciudadanos y vincularlo a necesidades sociales y demográficas concretas. Ello se ha visto reflejado en los niveles de

posicionamiento que ha alcanzado el reconocimiento de la ley y la existencia del CPLT.

Una de las principales variables que ha dificultado poder implementar una política masiva de posicionamiento ha sido los escasos recursos que ha aprobado el Ministerio de Hacienda para utilizarlos en campañas masivas, por ejemplo televisivas, de la existencia de este derecho y del órgano que la garantiza, que es el CPLT. Sólo se han logrado aprobaciones parciales por parte de la DIPRES con montos no superiores a los \$200 millones de pesos anuales. Es importante señalar que no existe un incentivo directo de que un órgano fiscalizado por el CPLT, como lo es el Ministerio de Hacienda, entregue recursos que puedan eventualmente afectar su funcionamiento a través de solicitudes de información. Por tanto, las discusiones de las partidas presupuestarias para difusión y campañas masivas han sido esquivas han sido negativas para el CPLT.

La estrategia de posicionamiento ha tenido que luchar con importantes política presupuestarios de ajuste, lo cual ha afectado de manera relevante el posicionamiento, a la vez que ha debido ir sentando propiedad en un espacio institucional que era percibido como propio por otros organismos con imperio e influencia. De este modo, entonces, una visión integrada del proceso lleva a considerar que los indicadores que ha alcanzado el Consejo son los esperables para un organismo que se instala, que abre un nuevo ámbito de trabajo para los ciudadanos y que ha debido enfrentar sensibles restricciones.

De esta manera el presupuesto ha sido una restricción sensible desde la puesta en marcha del Consejo. El aporte para el 2010 fue un 30% por bajo las expectativas del Consejo y aunque para el 2011 creció en un 16%, el presupuesto adjudicado fue 18% menor al solicitado. Ello ha tenido efectos en el avance del proceso de instalación de capacidades, en las decisiones de ir completando la dotación, en la política de personal y compensaciones, y en el posicionamiento del Consejo. Las gestiones llevadas a cabo por los Consejeros y el Presidente,

sumados a los apoyos parlamentarios, políticos y editoriales en la prensa, llevaron al gobierno a otorgarle un aporte extra de \$200 millones para financiar campañas comunicacionales para promover la ley y difundir la labor del Consejo.²¹

Esto ha gatillado que anualmente en los procesos de planificación del CPLT se ha tenido que buscar soluciones estratégicas para gestionar la temática de la difusión y el posicionamiento, principalmente a través de desarrollo de proyectos focalizados en áreas prioritarias (como lo han señalado los estudios nacionales), reforzados por programas de capacitación en temáticas generales y específicas, también difusión a escala menor en medios locales (radios comunitarias), con los recursos disponibles.

Durante el 2009 se destinaron \$145.981.664 a difusión, cifra que el 2010 aumentó a \$317.990.529 y que el 2011 se ha fijado en \$29.792.000. Por su parte, en su poco más de dos años de existencia, se han realizado 118 actividades de capacitación, principalmente a organismos públicos de las distintas regiones del país, pero también a ciudadanos. Unidades de Gestión Financiera y Presupuesto y de Promoción y Clientes, respectivamente.

No obstante, por razones de penetración social, ello ha incidido de manera marginal en el conocimiento general que existe sobre este derecho. Además, existe una fuerte percepción de que se están resolviendo casos de ciertos grupos específicos de una “élite académica, de periodistas y de grupos de abogados, y no de aquellos ciudadano o clientes finales de este derechos, quienes podrán resolver problemas reales a través del acceso a información pública.²² En otras palabras, la temática del posicionamiento no se vincula al “ciudadano de a pie quien es titular de este derechos”.

²¹ Mauricio Olavarría: “La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile”, 2011

²² Este fenómeno también ha sido descrito en otras latitudes, como en la dinámica que existe en la comisión europea sobre acceso a la información pública.

La necesidad de asegurar un financiamiento estable, que permita cubrir los requerimientos derivados del funcionamiento, consolidación y alto posicionamiento que necesita un órgano autónomo del Estado orientado a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de la administración del Estado. Esto facilitará que el “ciudadano común” el cliente final u objetivo pueda llevar a cabo su interés de informarse y concretar su derecho a saber acerca de aspectos públicos relevantes.

Ahora bien, existen variables socioculturales e históricas que inciden en una actitud sumisa por parte de los ciudadanos ante las prácticas de opacidad en el Estado chileno lo cual incide en bajas expectativas en obtener resultados positivos ante la solicitud de información pública, y de compromiso institucional.

Ello genera una suerte de desesperanza aprendida ciudadana frente a la publicidad de la información. Ello lleva a que el acto de solicitar información requiere de ciertas habilidades cognitivas y motivacionales específicas en quien las realiza, lo cual se aleja de las capacidades de un ciudadano desinformado. De esta manera Olavarría en su texto²³ señala que “aunque la implementación de la política de transparencia y acceso a la información muestra que el Consejo para la Transparencia ha ido avanzando hacia su etapa de consolidación institucional y una rápida apropiación del espacio institucional creado, la información recogida muestra la necesidad de acrecentar fuertemente los indicadores relativos a su posicionamiento, particularmente entre los ciudadanos de los estratos desaventajados, de consolidar un presupuesto estable que le permita disponer de los soportes tecnológicos requeridos, completar el diseño e implementación de sus sistemas de gestión internos y su dotación para poder cumplir su cometido...la etapa de instalación de capacidades institucionales ha estado marcada por una reflexión estratégica acerca del rol, destinatario de los esfuerzos, modos efectivos de alcanzar el posicionamiento deseado, identificación de los aprendizajes, diseño

²³ Mauricio Olavarría: “La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile”, 2011

de herramientas de gestión y de instalación del derecho ciudadano de acceso a la información pública.”

2. Los medios de comunicación, la LT y el CPLT

En el ámbito de la “reacción espontánea” de los medios de comunicación y prensa, desde abril de 2009 a marzo de 2013, ha habido un total de de 3.900 apariciones en prensa vinculadas a la LT y el rol que cumple el CPLT. Haciendo una revisión de las materias más frecuentemente presentadas nos encontramos que las principales materias se han referido a la resolución de casos, en un 24%, al plano institucional del CPLT, en un 15%, y a la temática de la protección de datos, en un 7%.

Se puede observar que los periodistas han utilizado principalmente la LT para desarrollar investigaciones de mayor profundidad, o también llamado periodismo investigativo, y no para la crónica diaria, dado los plazos en que se obtiene la globalidad de la información, y en general ha sido utilizada por periodistas independientes para los cuales cierta información pública focalizada ha tenido alguna relevancia particular para una línea especial de investigación. Así en general, la LT otorga un derecho explícito de preguntar y recibir respuestas a sus inquietudes, con un plazo establecido y garantías, obteniendo información que hubiera sido prácticamente imposible conocer con anterioridad a la existencia de la LT.

Por lo tanto, los medio periodísticos han utilizado la LT para acceder información que no hubieran obtenido mediante modos informales, cuando necesitan corroborar o contrastar cierta información, y especialmente cuando se han focalizado en develar ciertos casos de falta a la probidad y corrupción.

Los tipos de solicitudes de información se han vinculado al uso de recursos públicos por parte del Gobierno, principalmente a temáticas sociales,

medioambientales (por ejemplo transgénicos), temas de salud y educación, donde se ha requerido contar con habilidades y estrategias para formular la solicitud de manera clara y precisa, es decir se necesitan habilidades y estrategias adecuadas para acceder a aquella información requerida.

IX. ANÁLISIS Y PROPUESTA DE SEGMENTACIÓN

Según los principios del marketing²⁴ una de las principales vías para abordar la temática del posicionamiento es realizar una segmentación de los diversos clientes y también de los “mercados” frente a los cuales la Organización, en nuestro caso el CPLT, tiene una participación real o potencial.

Dado que la implementación del CPLT no solamente persigue instalar sus funciones y potestades otorgadas por la ley, es relevante preguntarse cómo se está construyendo e instalando el ejercicio específico de este derecho a nivel ciudadano.

En este sentido se hace relevante realizar una segmentación o clasificación tanto de los órganos obligados por Ley de Transparencia²⁵, relevando sus características para que el CPLT pueda ejercer adecuadamente su mandato de manera más estratégica, como también visualizar una segmentación para conocer los clientes, tanto de aquellos que son parte de estos organismo, -que llamaremos

²⁴ “Fundamentos de Marketing”; Kotler & Amstrong; Editorial Pearson, Octava edición, México, 2008

²⁵ La Ley de Transparencia entiende por órganos de la Administración del Estado, aquellos: “señalados en el inciso segundo del artículo 1º de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado está contenido en el D.F.L. N° 1-19.653, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia”. Así la “Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.”

clientes públicos²⁶-, como aquellos clientes que son parte de la esfera del mundo social y privado, -que llamaremos clientes privados-.

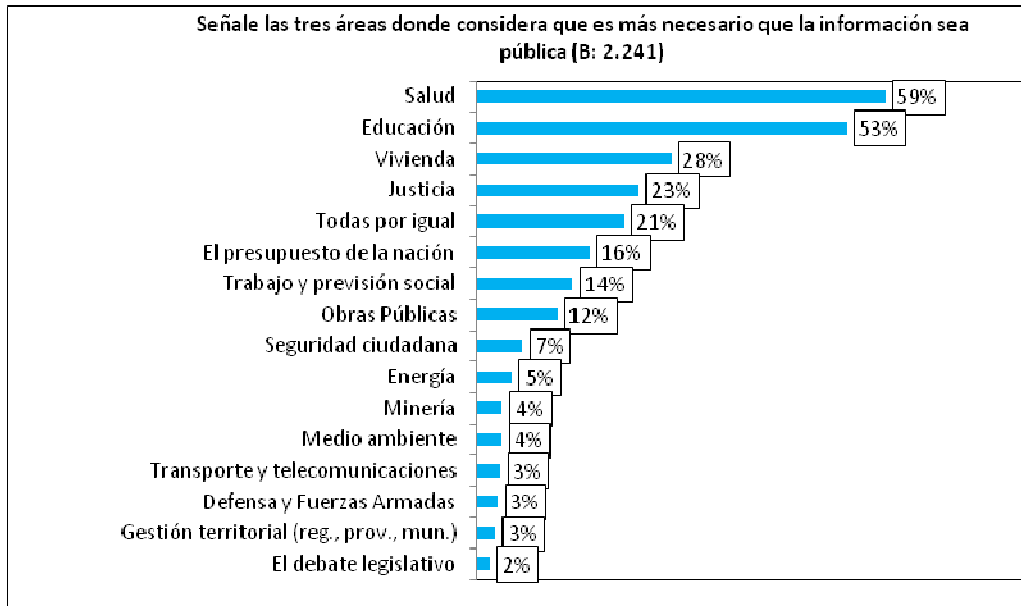
1. Propuestas de acciones de segmentación para el posicionamiento

Según el resultados de diversos estudios que ha realizado anualmente el CPLT durante su funcionamiento, desde año 2009, se han podido identificar diversos riesgos y variables influyentes en el ámbito del posicionamiento institucional, los cuales debieran tratarse con las estrategias que se irán enunciando a continuación. Si bien estos riesgos no son negativos por sí solos, pudieran eventualmente “jibarizar” o esconder el posicionamiento de este derecho.

Dentro de ello encontramos el riesgo de que este derecho sea percibido por los ciudadanos como algo en extremo etéreo e inasible, alejado de las necesidades sociales concretas que existen en sus realidades subjetivas. El posicionamiento de un “servicio” o activo de esta naturaleza es complejo y tal vez difícil de lograr, especialmente si el Estado está al servicio de demandas concretas y enfocadas en la satisfacción de necesidades básicas y/o perentorias.

Por tanto, es importante fijar el objetivo del posicionamiento en internalizar y fomentar el conocimiento del Derecho Acceso a través de las necesidades de información de nuestros clientes. Esto lo podemos ver en el siguiente cuadro:

²⁶ Es posible diferenciar entre órganos obligados según las disposiciones que explícitamente le son aplicables por ley, en cuanto a su naturaleza jurídica, su organización, y funcionamiento.



Fuente: Estudio Nacional de Transparencia 2012. Consejo para la Transparencia

Es complejo que la temática del derecho de acceso a la información pública pueda competir con los ámbitos de salud, educación o vivienda. Por tanto, la variable de riesgo en el posicionamiento se basa en lo complejo de hacer evidente y concreto este nuevo derecho, y de cómo indirectamente ayudan a la mejoramiento de la gestión pública y como epifenómeno al Estado democrático. Este derecho produce bienes no inmediatos, intermedios, en mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, frente a otros que producen un valor público explícito.

Ello acarrea costos de transacción en las eventuales acciones de posicionamiento de los beneficios, los cuales pueden verse perjudicados por la desconfianza ciudadana que hay en el quehacer de las instituciones públicas.

Por tal motivo, un elemento esencial en la estrategia de posicionamiento debe centrarse en una estrategia mediata basada en la difusión y habilitación del derecho (capacitación), más que en las acciones inmediatas de posicionamiento a través de medios de comunicación masivas. Se requiere empoderar tanto a los clientes públicos como a los privados en el ejercicio de este derecho, ya que dicho

ejercicio sólo aparece tras un encuentro entre la identificación social del control ciudadano y una gestión pública exitosa.

Como vimos, el aún poco conocimiento que existe en la ciudadanía respecto a la LT, trae como fenómeno actual de un reducido ejercicio de este derecho: No sólo ha habido una baja demanda de información por parte de ciudadanos que pudieran beneficiarse directamente con esta ley (temas de subsidios, becas, etc.), sino que más bien las demandas se han concentrado en ciertos grupos cognitivamente privilegiados, que han orientado sus acciones a resolver estrictamente privados e circunscritos a temas personales y no públicos.

Podemos concluir que no existe un posicionamiento suficiente de la LT que permita establecer de manera sistemática los beneficios que intrínsecamente se asocian a su existencia como son el control social y la mejora en la gestión pública, teniendo además en consideración los costos y recursos que ha implicado la implementación de esta política pública, en especial en el ámbito municipal.

Este riesgo en el posicionamiento de la LT a nivel de las instituciones públicas puede entregar elementos de focalización importantes para proponer estrategias de acción especialmente enfocadas en aquellas demandas que sí pueden tener un sentido social, especialmente en coyunturas como han sido los terremotos, los abusos en la educación superior, las garantías explícitas de salud, o temas de regulación previsional.

Por tanto, a través de actividades de visualización en temas sociales concretos de la LT, tanto a nivel ciudadano²⁷ como público, se puede apalancar el problema del

²⁷ Se puede observar que los ciudadanos con mayor nivel de estudios tienden a conocer más el CPLT, así como aquellos que conversan sobre política con amigos y/o familiares, miran foros o programas de política, leen o escuchan noticias al respecto, o participan directamente en actividades políticas. También hay un patrón relacionado con los ingresos del hogar, sin embargo esto puede deberse a la correlación entre nivel educacional y sueldos. También empleadores y empleados públicos conocen en mayor proporción al CPLT (para este último grupo es esperable ya que las labores del Consejo

posicionamiento. Las actividades de difusión y capacitación pudieran ser la vía paliativa para abordar este fenómeno: Se entrega un significado cotidiano al uso de la Ley.

El encuentro entre el ciudadano y la estructura pública se caracteriza por que los ciudadanos que utilizan la LT al momento hora de realizar una solicitud de acceso a la información tienen una mayor posibilidad de éxito en su acción que aquellos que lo realizan de manera desinformada. Como contraparte muchos funcionarios públicos que están a cargo de la atención de público no tienen destrezas y distinciones necesarias acerca del funcionamiento operativo de la LT, por lo que se ven desorientados en el momento de fidelizar a sus clientes y también orientar los requerimientos específicos que se realizan.

Sólo aquellos ciudadanos informados podrán superar con mayor éxito estas “barreras de entrada” para hacer valer sus solicitudes de información y podrán además, eventualmente, saber dónde recurrir si este derecho no es debidamente atendido. Por tanto, los funcionarios públicos que han sido capacitados en la LT serán un factor clave en el posicionamiento cierto de esta Ley y de su órgano de control, el CPLT.

Ahora bien, también se puede observar que por parte de la gestión de los organismos públicos se ha reaccionado con una tramitación de una SAI como otra carga burocrática más, dentro del abanico de acciones públicas cotidianas, generándose una merma en la oportunidad en la satisfacción de la demanda “inmediata” de respuesta del ciudadano.

La responsabilidad interna del funcionario público que gestiona la SAI debe luchar con la cultura de opacidad propia del órgano y en algunas veces con la voluntad del jefe de servicio de hacer pública dicha información, lo cual incluso pudiera traer

le atañen más de cerca). Finalmente, también quienes se informan por internet y radio tienen mayor conocimiento del CPLT.

sanciones eventuales: la responsabilización en la tramitación de una SAI “riesgosa” trae aparejados muchos riesgos internos, tanto políticos, institucionales, y de prestigio institucional. Lo relevante en este punto, como contraparte, es que el ciudadano sepa que puede recurrir al CPLT como órgano garante de ese derecho.

2. El posicionamiento en los “clientes privados” o sujetos de derecho.

Para los clientes privados²⁸ la implementación de esta Ley es relevante hacerla darla a conocer, dado que un derecho, que no es conocido simplemente no es ejercido, ni tampoco es exigible el cumplimiento por parte de ellos. Además es de suma relevancia que esta la ley, y su órgano garante (el CPLT), sean percibidos como una base útil para el desarrollo de las necesidades particulares que pudieran ser satisfechas gracias al acceso a información pública: el acceso a la información pública debe transformarse de esta manera en una manera socialmente legitimada para que exista una acercamiento de las personas a otro tipo de derecho, especialmente aquellos vinculados a temáticas más relevantes como son la salud, educación vivienda, seguridad, entre otras. Lo mismo ocurre en el caso de los clientes públicos y su grado de conocimiento de esta Ley, ya que son los gestores de que esto ocurra. Haciendo una síntesis podemos diferenciar los siguientes tipos de clientes privados:

En este nivel podemos reconocer a los ciudadanos participativos como de especial relevancia, ya que ellos participan de algún tipo de organización social o política. Frente a este grupo, el CPLT debe hacerse cargo del riesgo de la “intangibilidad”²⁹, por lo que debe ajustar su mensaje a las temáticas de interés de la sociedad organizada (por ejemplo los subsidios y proyectos que entregan beneficios sociales), dentro de las que podemos destacar las temáticas de ciudad,

²⁸ Son todas aquellos sujetos que han asumido una relación directa o eventual con el CPLT, tanto para encontrar una respuesta a consultas generales, o para denunciar una vulneración de los derechos que la Ley de Transparencia garantiza.

²⁹ El derecho de acceso a la información pública trata de bienes intangibles en los ámbitos de atención de los ciudadanos.

salud, educación, vivienda y trabajo³⁰. Por lo tanto, hay que focalizarse en la difusión en organizaciones agrupadas bajo estas temáticas, teniendo como horizonte las Organizaciones sociales de base³¹.

Destacan dentro de ellos los dirigentes comunales quienes buscan un incentivo concreto para mejorar la participación social de los miembros de las organizaciones dirigidas. Destacan entre ellos periodistas y académicos quienes asumen el ejercicio del acceso a la información como parte de una formación cívica de los ciudadanos, enfatizando el valor público que genera la transparencia.

En el caso de académicos esta ley puede significar una vía metodológica para generar y desarrollar su trabajo: la ley es un medio que facilita conseguir un objetivo de conocimiento: Por tanto los elementos de posicionamiento son concretamente conocer bien qué es acceso a la información pública, qué se entiende por información pública, y que intereses particulares pueden ayudar a la búsqueda de información como son los requisitos, la formulación de los requerimientos, y en especial las funciones del CPLT como órgano garante de este derecho

Ahora bien, por otro lado podemos identificar a los ciudadanos que trabajan en el Estado, por tanto funcionarios públicos que están más familiarizados con esta Ley. Ellos han demostrado ser usuarios frecuentes de esta ley y por tanto del CPLT³², pero también, porque son un tipo de segmento en el que CPLT tiene una rápida llegada, al ser un mercado potencialmente activo. También permite mejorar su

³⁰ Encuesta Nacional de Posicionamiento; análisis Base de Datos Registro de Consultas CPLT y análisis de Casos realizado para el Informe de Pertinencia en el Ámbito Normativo; Dirección de Estudios; Mayo 2011.

³¹ En particular mejorar la desconfianza frente a la información que ponen a disposición los organismos públicos. En este sentido, se debe potenciar la idea fuerza de que estos organismos no ocultan información, y mejorar la claridad con la que se presenta la información.

³² Tanto en la Encuesta de Posicionamiento (39,1% ha solicitado alguna vez información a un organismo público) como, especialmente, en la de Satisfacción de Clientes Privados.

imagen frente a la ciudadanía, al reconocerlos como sujetos promotores de un cambio en la interacción social.

Según la segmentación de estos clientes, hay que reconocer que la Sociedad Civil³³ en el posicionamiento es un actor fundamental, ya que es fiel representante de los intereses ciudadanos y genera procesos de mutua colaboración entre sus pares. Su rol en el posicionamiento resulta estratégico en tanto se constituye como un canal efectivo y dinámico para hacer llegar los principales contenidos y materias del ejercicio de solicitar información, en los contextos específicos en que se sitúan los solicitantes.

3. El posicionamiento en los “clientes públicos” o sujetos obligados.

Este grupo de instituciones que están bajo la esfera de fiscalización del CPLT también puede ser llamado “sujeto obligados” y se puede categorizar básicamente, según lo señalado por la Constitución como “Servicios públicos de origen constitucional, representados por los organismos constitucionalmente autónomos”, y los “servicios públicos de origen legal”³⁴. Lo importante es orientar sus prácticas como gestores públicos a las demandas de acceso de información concretas que planteen los ciudadanos, y responder a las expectativas de estos cuestionamientos sean respondidas de manera eficiente y oportuna. Este proceso involucra el desarrollo y generación de nuevas capacidades institucionales.

Para el CPLT, constituyen clientes públicos todos los servicios y órganos de la Administración del Estado, frente a los cuáles el Consejo debe cumplir un rol fiscalizador, velando por el cumplimiento de la Ley, pero también desempeña un

³³ En términos generales, existe una percepción favorable sobre la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, conceptos que son altamente valorados por los encuestados, sin embargo, también existe un porcentaje no despreciable (cerca al 20%) que refleja una cierta incredulidad frente a la efectividad y valoración ciudadana de los mismos.

³⁴ Están entre estos, los servicios fiscales, las Instituciones fiscales y semifiscales; los autónomos, en su caso; y, las empresas del estado.

rol orientador, entregando las asesorías necesarias a dichos organismos para el cumplimiento de la Ley. Este cliente se distingue del privado por el tipo de relación que sostiene con el CPLT, ya que tiene el deber de cumplir con lo estipulado por la Ley de Transparencia en cuanto a poner a disponibilidad de los ciudadanos toda la información pública con que éste cuenta. Así en general, manifiesta una actitud “ambivalente” hacia la LT ya que si bien la valora, en tanto ésta genera una modernización del sector público y de sus procesos, se siente sobrepasado por las obligaciones que se le imponen, unidos a la falta de recursos físicos y humanos necesarios para cumplir a cabalidad con lo demandado. A su vez este cliente puede verse afectado por percepciones injustificadas de los clientes privados hacia el sector público en general, lo cual puede afectar la forma en la que enfrenta al ciudadano y sus solicitudes de información.

Desde el análisis del posicionamiento debemos tomar en consideración una distinción entre aquellos que se desempeñan en los organismos de la administración central del Estado -en otras palabras “de gobierno”- y aquellos que lo hacen a nivel local -principalmente municipal-. En el caso de los primeros³⁵ encontramos en general funcionarios con formación profesional, y que están en una gran proporción familiarizados con los principios de transparencia y el acceso a la información en la función pública.

Entre los funcionarios del sector municipal, encontramos una gran presencia de personal administrativo, que no ha tenido la oportunidad de conocer y aprehender la transparencia como una cualidad deseable y modernizadora en la función pública, existiendo una heterogeneidad en las habilidades de aquellos funcionarios que cumplen el rol de hacerse cargo de las obligaciones de transparencia.³⁶ Esta diferenciación plantea un desafío importante para la elaboración de propuestas de posicionamiento para el CPLT, tanto desde el lenguaje, la metodología y la profundidad de los contenidos de promoción, generan complejidad a la hora de

³⁵ Corroborados en las Encuestas Nacionales de Satisfacción de Clientes del CPLT.

³⁶ Es frecuente encontrar Directores de Control Interno o por ejemplo secretarías ejerciendo el cargo de Encargado de Transparencia en los municipios.

realizar una segmentación.³⁷ Por esta razón, se puede identificar y realizar una propuesta analítica de posicionamiento y segmentación desde los siguientes roles:

El rol de los jefes de servicio: La motivación y el compromiso que la autoridad de la institución adquiere con la LT es fundamental para la implementación de prácticas y actitudes consonantes con las de los funcionarios que llevan a cabo tareas encomendadas por esta ley, facilitando y generando sinergias en la voluntad y compromiso del ápice estratégico de los organismos, las direcciones respectivas. Por tanto, el posicionamiento en este nivel debiera abordar temáticas de cómo conocer en profundidad qué es la LT y cómo se produce un valor público en la función de su institución en esta temática, especialmente en los ámbitos de mejorar la gestión interna, la confianza en el liderazgo (por ejemplo: puedo políticamente estar tranquilo) evitando la “discrecionalidad” y arbitrariedad por parte de sus colaboradores y otros funcionarios, y adquirir así un sentido de seguridad respecto a las acciones y fundamentos divisionales del funcionamiento institucional.

El rol de los encargados de transparencia o enlaces: es relevante para el posicionamiento que los funcionarios públicos designados al interior de la institución como enlaces debieran contar tanto con conocimientos generales de la Ley y también específicos, como asociados a la Transparencia Activa, por lo que resulta pertinente posicionarse con las exigencias normativas, con experiencias reales de organismos con buenas prácticas, segmentando las diversas necesidades y orientando la publicación de información de manera amigable para el ciudadano. Por otro lado, es relevante incentivar el desarrollo de una función especial para realizar la acción de gestionar las solicitudes de información específicas que ingresan los ciudadanos a los órganos, y que la canalización interna sea funcional, adecuada y oportuna, para satisfacer de manera exitosa la respuesta para el ciudadano.

³⁷ Así, por ejemplo, destaca entre las dificultades asociadas a la implementación de la Ley entre el personal municipal el “no poseer las competencias suficientes para manejar los equipos o llevar a cabo las labores informáticas o legales.

En este sentido las labores de posicionamiento debieran centrarse en desarrollar habilidades en el conocimiento en administrar bien los las etapas del modelo de gestión de solicitudes, una comunicación efectiva con el ciudadano requirente, gestionando la vías de ingreso de las solicitudes, como los requisitos de las solicitudes de acceso y análisis del cumplimiento de los mismos, como también la consideración de derechos de terceros y el manejo de la gestión documental y la búsqueda efectiva de la información.

En el caso de jefaturas y profesionales del áreas jurídicas el posicionamiento se vincula a un mayor nivel de conocimientos, asociados al análisis competencial del órgano requerido, las causales de reserva y restricciones al principio de información, la afectación de derechos de terceros, el “aterrizaje” de la normativa a su propia realidad institucional,

Otro rol clave es el de los funcionarios a cargo de atención de público (Oficinas de Partes y OIRS), quienes deben conocer el ciclo completo que sigue un requerimiento de acceso a la información, como también en el valor público de la Transparencia y sus consecuencias -tanto para el servicio, como para ellos mismos en términos de su imagen pública-.

Así mismo, debieran ser instruidos en lo que implica la posesión y ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública por parte de los ciudadanos, donde debe incluirse las facultades del Consejo como órgano garante de la Ley y sus obligaciones como funcionarios, todo esto, tendiente a la desmitificación de la idea que la Ley es un proceso burocratizado. Finalmente, se considera imprescindible que los funcionarios a cargo de la atención ciudadana cuenten con algunos elementos básicos del proceso de atención de clientes³⁸.

³⁸ En este sentido, el cliente público en general resalta y valora positivamente el empoderamiento que existe en los clientes privados y el hecho que la comunidad esté crecientemente informada respecto de lo que pueden solicitar a los organismos públicos.

X. PROPUESTAS DE ACCIÓN PARA EL POSICIONAMIENTO EN EL CPLT.

Como se mencionó anteriormente de acuerdo al mandato que la LT entrega al CPLT, éste ha definido su misión como “ente promotor y cooperante de la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas”.

A su vez, y como se ha mencionado, el artículo 33 de la Ley Transparencia establece un catálogo de funciones y atribuciones del Consejo para la Transparencia (CPLT), especificando en sus letras c), g) y h) los roles de promoción, capacitación y difusión en materias de transparencia y acceso a la información de la función pública dentro de los organismo de la administración del estado y la ciudadanía en general.

Para ello se proponen desarrollar una campaña comunicativa que apunte a aumentar el conocimiento de los chilenos respecto a la existencia del derecho de acceso a la información pública y el rol del Consejo para la Transparencia como un organismo público autónomo que garantiza el derecho de acceso a todos los chilenos considerando los siguientes elementos:

- A. Potenciar y fortalecer la imagen corporativa del CPLT que permitan posicionarla entre los chilenos como también en la opinión pública en general como un organismo autónomo y garante del derecho de acceso a la información en Chile y que tiene un rol de fiscalizar a que los organismos de la administración del Estado y municipios publiquen la información que los obliga la ley y respondan a las solicitudes que reciben.
- B. Teniendo como antecedentes los aspecto analizados el objetivo de la campaña masiva será dirigirse a todas las personas titulares del derecho de acceso a la información, con especial énfasis en los sectores socioeconómicos medios y bajos (C2, C3 y D) que por norma general

tienen menor acceso a la información, y que según lo visto se beneficiarían mayormente con la obtención de información para resolver sus demandas sociales, que hasta la fecha se ha dado a conocer en los medios de comunicación y por lo tanto no comprenden cómo este derecho los beneficia y cómo pueden utilizarlo para lograr ventajas en su vida diaria, y focalizarse en las temáticas que las personas han considerado más relevantes que la información sea pública, son: salud, educación y vivienda.

- C. Por ello, la campaña deberá focalizar este tipo de preferencias con un manejo de los temas con pertinencia a estas demandas. Por ejemplo, en este sentido son especialmente importantes las personas que postulan a subsidios, alumnos que están concursando para obtener becas o algún tipo de beneficio, ya que una solicitud de información puede ayudarlos a obtener información pertinente y tener más posibilidad de éxito, como obtener información respecto al estado de su trámite o conocer posteriormente por qué razón no lo obtuvieron.
- D. Es de suma relevancia desarrollar la redacción de contenidos en un lenguaje simple, cercano y amigable, que pueda ser comprendido por la ciudadanía en general y que serán aplicables a las distintas piezas gráficas y/o soportes comunicacionales definidos, especialmente que el derecho de acceso a la información es abstracto y un derecho que apalanca otros derechos ciudadanos: Se debe incluir también que el CPLT garantiza ese derecho y que es un ente autónomo que existe especialmente para ello. De esta manera la instalación del derecho de acceso a la información está vinculada esencialmente a su valoración, y al conocimiento operativo e instrumental de ella.
- E. Por otro lado, se sugiere que el diseño de esta campaña tiene que considerar énfasis especiales en los contextos territoriales concretos, de modo que cada mensaje resulte pertinente a la realidad local a quien va dirigido. En este sentido la encuesta nacional de transparencia del CPLT

nos entrega lineamientos respecto de cuáles son los temas de mayor interés para los ciudadanos, lo que también puede desprenderse de la realidad puntual de cada región dadas, por ejemplo, por su principal actividad productiva o acontecimientos que marquen su contingencia.

- F. Resaltar como tema lo señalado por el Estudio Nacional de Transparencia que “la mayor parte de los entrevistados, considera que los principales beneficios que aporta la Ley de Transparencia al país son que los ciudadanos pueden acceder a información sobre lo que hace el Estado, el control de los ciudadanos sobre las acciones del Estado y el combate a la corrupción dentro del Estado. Todas estas percepciones, tienen que ver con la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de la esfera pública, se trata el empoderamiento por parte de las personas en su relación con el Estado, y desde ahí establecerse como un agente protagónico de la acción pública, es decir, la posibilidad de acceder a la información pública por parte de las personas, se concibe como un elemento que equilibra los poderes del Estado frente a la opinión y acción ciudadana”.
- G. Respecto a los canales y medios de la campaña, y en especial considerando las restricciones presupuestarias que se han mencionado, los medios a utilizar, dada la valoración respecto a credibilidad y cobertura territorial, se sugiere que sea una campaña con la radiodifusión como medio troncal y periférico. Además, esta campaña es importante que se complemente con un plan de difusión a través de redes sociales, reforzado con el desarrollo y distribución de material impreso de manera focalizada de manera local que permitan potenciar los planes de capacitación nacionales y regionales que se abordan a continuación.

Para las actividades de difusión y capacitación se proponen generar las siguientes acciones para instalar un proceso de trabajo focalizado dentro de la implementación de una cultura de transparencia en Chile:

- A. Estrategias basadas en la segmentación de clientes antes propuesta, focalizadas a audiencias determinadas de acuerdo a sus necesidades e intereses específicos, tal de entregar contenidos que permitan acercar la LT a la ciudadanía y mejorar la gestión de las instituciones públicas, diseñar, desarrollar y distribuir productos de difusión del CPLT.

- B. Para los **clientes privados** se proponen estrategias basadas en un programa de difusión que busca brindar elementos y herramientas a la sociedad civil a través de la promoción y comunicación del Derecho de Acceso a la Información, ya sea mediante la entrega de material educativo a Sociedad Civil para su reparto y reproducción, la elaboración de contenidos específicos de referencia en función de interés especialmente en los sectores mencionados, es decir los ámbitos de salud, vivienda, educación y seguridad.
 - a. En el caso de ciudadanos asociativos o dirigentes activos hay que aprovechar sinergias y elaborar estrategias de entrenamiento y capacitación basadas en actividades que busquen generar la detección de necesidades sociales específicas y traducirlas a los procedimientos de solicitud de información y de búsqueda de antecedentes mediante Transparencia Activa, a través de metodologías de taller específicas al contexto de la audiencia y en relación a las necesidades que los participantes identifiquen³⁹. El

³⁹ Se propone presentar los principales elementos de importancia ciudadana a tener en consideración para hacer uso de Derecho de Acceso a la Información, define los procedimientos y requisitos a considerar para hacer una solicitud de información y rol ciudadano, identifica el rol del CPLT, y genera habilitación en los procedimientos de la LT como herramienta de apoyo a las necesidades ciudadana, y su aporte a la democracia en Chile.

objetivo de estas iniciativas busca determinar el contenido educativo en función de necesidades específicas levantadas a partir de intereses subjetivos prioritarios. Como apoyo en la construcción de una identificación subjetiva se procederá, a comparar en lenguaje directo y simple la principal jurisprudencia del CPLT respecto a cada uno de estos temas. Hay que acortar la brecha entre la expectativa de que la información es un derecho y el conocimiento de la ley que lo regula.

- b. Otra propuesta estratégica es fomentar el trabajo con profesionales que trabajan en el ámbito social y que puedan amplificar los temas asociados a la LT y el rol CPLT, realizando capacitación a potenciales capacitadores: Se pretende formar y capacitar a miembros de ONG para la transmisión y difusión de la Ley de Transparencia a nivel territorial y local, llegando a las sociedad civil de base, generando un grupos de sujetos capacitadores del CPLT para la replicación y difusión de la LT a nivel local en sus comunidades.
- c. Otro producto de difusión en este ámbito corresponde al desarrollo de material o manuales ciudadanos que permitan apoyar las actividades antes señaladas, pudiendo penetrar “mano a mano” a muchas otros ciudadanos y generar un mayor posicionamiento. Se entenderán como componentes educativos impresos, adicionales a aquellos que puedan ser puestos para descarga en una plataforma educativa, y que tendrían como objetivo mostrar y explicar de manera sencilla los contenidos de los cursos, con secuencias lógicas que implican la operatividad de sus contenidos desde la perspectiva del ciudadano.
- d. Esta iniciativa, involucra el diseño de una plataforma online, independiente del actual portal del Consejo para la Transparencia, que permita el libre uso y utilización de distintas herramientas educacionales, entre las que destacan una serie cápsulas educativas

que tratarán temáticas generales sobre el derecho acceso a la información, la Ley de Transparencia y el Consejo. Además, contempla la impartición de cursos virtuales (e-learning), cada uno de ellos constituido por una serie de componentes teóricos y prácticos en distintos niveles, a los cuales se podrá acceder sin costo alguno y en la propuesta temática que los usuarios seleccionen. En concordancia con los objetivos estratégicos institucionales, a través de esta plataforma se busca posicionar al CPLT como un actor relevante en el ámbito de la promoción del derecho de acceso en los ciudadanos y el principio de la transparencia en los órganos y servicios del Estado, mediante la creación y habilitación de un espacio de formación público y gratuito, que constituya una instancia para la construcción de conocimiento, cultura y valores en transparencia, incorporando tecnologías de información y comunicación (TIC) y entregando herramientas orientadas al fortalecimiento del derecho de acceso a la información en Chile⁴⁰.

- e. Adicionalmente se proponen Guías de Referencia Rápida donde se presentan a modo de check lista aquellos tipos principales del procedimiento de acceso a la información, señalando los requisitos que se deben cumplir para presentar una solicitud, los plazos, etapas, posibilidades que se pueden suscitar (falta de entrega, denegación, prórroga, etc.), con un diseño sencillo, y resumido. Así mismo, el uso de internet es un factor que está relacionado con el conocimiento del Consejo, por lo cual debiera potenciarse como herramienta de difusión y como mecanismo para ejercer el derecho al acceso a información.

C. En el caso de los clientes públicos, inicialmente hay que fortalecer actividades que responden a un marco de capacitación global en diversos aspectos de la LT y se encuentra dirigida principalmente a servicios

⁴⁰ Ver en Anexo análisis financiero

públicos y municipales. Su foco apunta a dar a conocer de modo amplio aquellos aspectos relevantes de la LT, presentando el rol que cumple el CPLT a través de sus funciones⁴¹. Esta metodología de inducción prioriza la entrega de una base de conocimiento y aprendizaje. Los canales a utilizar pueden ser cursos a través de un portal educativo a distancia como también relatorías presenciales informativas en organismos y la gestión de videoconferencias en casos particulares.

- a. Los funcionarios pueden ser desde jefes de servicio, enlaces, funcionarios OIRS y otros funcionarios públicos, focalizando los contenidos en el funcionamiento del CPLT, la transparencia activa, el ámbito normativo del CPLT, y en especial los procedimientos administrativos y la gestión de solicitudes de información al interior de los organismos.
- b. Por otro lado, hay que construir actividades de formación específica y experta, especialmente para solventar necesidades más particulares en aquellos funcionarios públicos y municipales que trabajan directamente en temáticas de transparencia en sus respectivos servicios, con un foco particular en la aplicabilidad de los procedimientos dentro del contexto particular de quien requiere de la capacitación, es decir focalizada a la realidad institucional concreta⁴². En este caso los grupos objetivos presentan necesidades previamente determinadas. En este caso los clientes son los jefes del área jurídica y encargados de transparencia de los organismos.

⁴¹ Presentación de contenidos generales respecto a la LT y los lineamientos básicos respecto a sus normas y procedimiento en Solicitudes de Información y Transparencia Activa. Fundamentos de la transparencia: ¿Qué es? Y ¿Qué significa transparencia? Importancia del Principio de Transparencia y el Acceso a la Información Pública como derecho humano. Transparencia y el Acceso a la Información Pública: El camino seguido en Chile. El consejo para la Transparencia: Naturaleza, estructura, atribuciones, lineamientos estratégicos y propuesta de valor. Transparencia y Derecho de Acceso a la Información

⁴² Contenidos enfocados en la principal jurisprudencia del CPLT. La presentación se centra en partes específicas de la LT; criterios, principios e interpretaciones en las decisiones emanadas del CPLT, haciendo precisiones a la “geografía” de la LT, el ámbito de su aplicación y la información que ha sido declarada como pública, revisión de las causales de reserva, y revisión de hipótesis de derechos de terceros afectados.

Los contenidos de abordaje debieran ser la principal jurisprudencia de CPLT (en decisiones relativas a servicio público específico a capacitar), revisión de informes de fiscalización en TA y DAI, análisis de la temática de protección de datos personales, las herramientas que CPLT pone a disposición de los servicios, y también los eventuales procedimientos sancionatorios que puede entablar el CPLT.

- c. Un segmento importante en este ámbito es realizar actividades de capacitación a funcionarios Municipales, tanto en procesos de fiscalización de TA y Derecho de Acceso a la Información: en estricta vinculación con los procesos internos del Consejo, estos módulos estarán centrados en dar a conocer el modelo de cumplimiento en transparencia activa a nivel municipal y dar a conocer y capacitar a funcionarios públicos y municipales en la nueva Instrucción General de Derecho de Acceso a la Información. La metodología de trabajo busca presentar jurisprudencia del Consejo para la Transparencia en relación a casos de Transparencia Activa y DAI en el mundo municipal. Los canales propuestos son actividades presenciales de manera macro zonal a nivel regional o provincial, y también la promoción de cursos a distancia de Educatransparencia con cursos especialmente enfocados a este grupo. Los tipos de clientes objetivos son los administradores municipales, los profesionales jurídicos, los encargados de Transparencia municipal, y otros funcionarios municipales ligados a los requerimientos de la LT, como los Diáricos, Direcciones de Obras, Direcciones de Tránsito, etc.⁴³.

⁴³Se centra en la presentación de las principales Instrucciones Generales del Consejo para la Transparencia, su aplicación y el papel a desempeñar por los servicios públicos en su aplicación. Su foco se encuentra en dar a conocer la nueva Instrucción General de Derecho de Acceso a la Información.

XI. CONCLUSIONES

Como se ha mencionado la LT enviste al CPLT, específicamente en su artículo 33, de un gama importante de funciones y atribuciones: dentro de ellas adquiere especial relevancia, dada la misión y visión que ha declarado el CPLT, aquellas que se relacionan con los roles de promoción del derecho, la difusión y la capacitación (letras c, g y h), las cuales institucionalmente se deben enfocar en la construcción e institucionalización de una verdadera cultura de la Transparencia en Chile. El logro de este objetivo supone encaminar y desarrollar un cambio cultural tanto institucional como ciudadano, y que ponga en jaque la larga tradición de la opacidad en el manejo de la información institucional pública, y porque no decirlo, también privada. Este es el gran desafío que se aborda en este estudio, de cómo poder incidir en este cambio a través de una estrategia de posicionamiento.

En el desarrollo de este estudio hemos visto que existe una necesidad importante de desarrollar una línea de acción tendiente a posicionar, tanto a la LT como CPLT, tanto en la ciudadanía, la sociedad civil, como también de capacitar a los funcionarios públicos en esta norma, especialmente al existir una permanente demanda de difusión de los aspectos asociados a la LT al CPLT, y un marcado interés por recibir información acerca de la Ley de Transparencia de parte de la sociedad civil, tanto formal como informal.

A su vez hemos comprendido que la transparencia como tema es una herramienta estratégica poderosa para posicionar la institución, tanto desde un estándar básico de eficiencia y calidad hacia los ciudadanos (calidad de servicio) y el contexto social, conociendo las facultades del CPLT como órgano garante el acceso a la información pública, como el ente que materializa el uso de este derecho. Como contraparte se requieren habilidades y capacidades en los todos órganos que están en la obligación de entregar la información.

Pudimos reconocer que este nuevo derecho sirve para lograr la materialización de otros derechos que se están buscando, como puede ser un subsidio de vivienda, una beca de estudios, una explicación acerca de la construcción que se está realizando en una comuna o el acceso a un programa de salud.

Dados estos antecedentes ha resultado del todo relevante desarrollar esta estrategia que pretende expandir este derecho y posicionar al CPLT tanto a nivel ciudadano, así como en los distintos niveles de los sujetos obligados en la norma, a través de la identificación de distintos segmentos o públicos objetivos, identificados como clientes privados y públicos respectivamente, que tienen demandas muy diversas.

Por tanto, como principio general las propuestas estratégicas las hemos orientado a un abordaje pragmático que potencie actividades de difusión, y especialmente de segmentación de los diversos “clientes objetivos”, públicos y privados, y que las acciones del CPLT se enfoquen a identificar focos o sectores de carácter crítico para la ciudadanía en términos de acceso a información pública y transparencia, los cuales se han evidenciado en los sectores de “Vivienda”, “Salud” y “Educación”, siendo ámbitos en donde la ciudadanía considera que es más importante que la información sea pública, y ello eventualmente se puede extender a otros temas como seguridad ciudadana, medio ambiente o discapacidad. Así podemos pensar la Transparencia como un vehículo, para arribar a otros derechos de primera prioridad.

En conjunto con ello se requiere incorporar una óptica ciudadana en el centro de la discusión de las actividades y orientar las acciones hacia las necesidades de los usuarios, relevando la pertinencia y utilidad social de la información pública. De esta manera se favorece a promoción, construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información de las personas.

XII. BIBLIOGRAFIA

Declaración de los Derechos del Humanos. Organización de Naciones Unidas.

Estudios Nacionales de Transparencia; Consejo para la Transparencia;
Disponibles en www.cplt.cl

Gobernannce & Social Developement Resource Centre; "Information and social accountability"; (2010). Disponible en: www.gsdrc.org/go/topic-guides/communications-and-governance/access-to-information--and-its-constraints#accountability

H. Mintzberg, J.B. Quinn; "El Proceso Estratégico"; Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México. (1993).

Ley de Transparencia 20.285; Disponible en www.bcn.cl/ley-transparencia

Kaufmann, Daniel & Bellver, Ana; "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications". World Bank Policy Research Working Paper; (2005)
Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=808664>

Mendel, Toby; "The Right to Information in Latin America: A comparative legal survey". UNESCO; (2009). Disponible en http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28958&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Myers, James H: "Segmentation & Positioning For Strategic Marketing Decisions"; American Marketing Association, (1996).

Quesada, L; "La Teoría Principal-Agente". Selección Adversa; Universidad Torcuato Di Tella; (2005)

Kotler & Armstrong; "Fundamentos de Marketing"; Editorial Pearson, Octava edición, México, (2008)

OECD; "Citizens as Partners - OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making"; Paris; (2001). Disponible en: www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=422001141p1

OECD; "Best Practices for Budget Transparency"; Paris; (2002). Disponible en: www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf

OECD; "Public Modernisation and Open Government". Policy Brief; (2005). Disponible en www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf

Olavarria Gambi, M; "La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile"; Banco Interamericano de Desarrollo, 2011.

Referencias internet:

Claude Reyes Vs. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos disponible en <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>

Convención Interamericana de Derechos Humanos disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/index.shtml>

Convención Interamericana de Derechos Humanos disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>

www.rta.org

ANEXO

Análisis Financiero actividades de capacitación a distancia.

Año 2013

Item	Proyecto Implementación	Valor Unitario	Unidades	Valor Total
A	Proyecto de implementación y diseño del Portal.	30 000 00	1	30 000 000
Item Servicios de Administración del Portal		Valor		
B	Servicios de Administración y desarrollo del Portal Servicio de Operación de la plataforma Servicio de Atención del Portal Servicio de Soporte Técnico y Soporte de los Materiales	25 000 00	7	175 000 000
Item Servicio de Tutoría e Impartición presencial de curso		Valor		
C	Servicio de Cursos, con contenidos educativos y materiales	30 000 00	3	900 000
D	Cursos multimediales (podcast) de hasta 5 minutos.	20 000 00	3	600 000
F	Curso desarrollado a partir de la Planificación y Programa de Impartición y con su diseño, desarrollo y habilitación en la plataforma educativa (incluye contenidos con paneles con los ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone)			
F.1	Meta-Cursos: Cursos desarrollados a partir de contenidos existentes que conforman la integración de cursos ya diseñados en una estructura curricular de mayor proyección y complejidad, incorporando cambios y modificaciones que permitan su aplicación. Incluye contenidos como ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone	47 000 00	2	94 000 000
F.2	Cursos Nuevos: Desarrollo de cursos a partir de nuevos contenidos y lineamientos a definir. Incluye contenidos como ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone	47 000 00	2	94 000 000
I	Materia Educativa	80 000 00	2	160 000 000

Año 2014

Item	Proyecto Implementación	Valor Unitario	Unidades	Valor Total
A	Proyecto de implementación y diseño del Portal.	N/A		
Item Servicios de Administración del Portal		Valor		
B	Servicios de Administración web de la Plataforma Servicio de Operación de la plataforma Servicio de Atención del Portal Servicio de Soporte Técnico y Soporte de la Plataforma	250 000 00	10	2 500 000 000
Item Servicio de Tutoría e Impartición presencial de curso		Valor		
C	Cápsula Audiovisual de hasta 5 minutos (Incluye componentes como ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone)	300 000	1	300 000
D	Cápsulas multimediales (podcast) de hasta 5 minutos.	200 000	3	600 000
F	Curso desarrollado a partir de la Planificación y Programa de Impartición y con su diseño, desarrollo y habilitación en la plataforma educativa (incluye componentes como ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone)			0
F.1	Meta-Cursos: Cursos desarrollados a partir de contenidos existentes que conforman la integración de cursos ya diseñados en una estructura curricular de mayor proyección y complejidad, incorporando cambios y modificaciones que permitan su aplicación. Incluye contenidos como ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone	47 000 00	2	94 000 000
F.2	Cursos Nuevos: Desarrollo de cursos a partir de nuevos contenidos y lineamientos a definir. Incluye componentes como ítems 2D, 3d, animación y/o Vídeos, compatibles con tablet y smartphone	47 000 00	2	94 000 000
I	Materia Educativa	80 000 00	2	160 000 000

Total

2013	459 000 000
2014	5 130 000 000
Total	9 720 000 000