

Índice

Carta del Presidente	5
Presentación del Director General	7
El Consejo Directivo	10
I. LA INSTITUCIONALIDAD	11
1. Definiciones Estratégicas	12
a) Valores	12
b) Misión y Visión Institucional	12
c) Objetivos Estratégicos	12
2. Estrategia Institucional	13
a) Planificación Institucional	13
b) Mapa Estratégico 2010-2012	14
3. Modelo de gestión.....	16
a) Modelo de Valor Público del Consejo	16
b) Instrumentos para la gestión	18
II. RESULTADOS ESTRATÉGICOS	19
1. La Expansión del Derecho de Acceso a la Información: los desafíos de conocerlo y utilizarlo.....	20
a) Necesidades del Consejo para la Transparencia: consolidar el mecanismo de exigibilidad y expandir el derecho	22
b) Necesidades Ciudadanas: visibilizar las barreras y contribuir a su disolución	23
c) Necesidades Institucionales: dar cuerpo a la gestión por transparencia	29
d) Dar Tangibilidad a un Derecho: un desafío	30
2. Función Normativa	31
a) Modelo de Gestión del Proceso Normativo: líneas de acción, principios y estrategias generales	31
b) Instrucciones Generales dictadas por el Consejo	33
c) Perfeccionamientos normativos propuestos al Presidente de la República	34
d) Seguimiento Legislativo	39
3. Promoviendo la Cultura de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública: aprendizajes desde la óptica de la evaluación	40
a) Modelo de Atención y orientación ciudadana en el ejercicio del derecho de acceso a la información	40
b) Atención y Orientación Organismos de la Administración del Estado	41
c) Actividades de Capacitación	42
d) Desarrollo Plataforma Educativa	44
4. Aplicación de un Modelo de Fiscalización	44
a) Antecedentes Normativos	44
b) Enfoque de trabajo	45
c) Resultados de Fiscalización 2010	46

c.1) Resultados Primera Etapa	46
c.2) Resultados Segunda Etapa	46
c.3) Análisis comparativo etapas	47
d) Conclusiones Generales	48
5. Reclamos por Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información Pública	49
a) Volumen de atención	49
b) Resultados	49
c) Sistema Alternativo de Resolución de Casos	50
III. CONSOLIDACIÓN DE LÍNEAS DE JURISPRUDENCIA	52
a) El contexto: un desafiante incremento en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública	53
b) La competencia del Consejo para la Transparencia	53
c) Las causales de reserva	55
IV. RELACIONES INSTITUCIONALES	62
1. Agenda Nacional: relacionamiento con actores estratégicos	63
2. Agenda Internacional	64
a) Presencia Internacional del Consejo para la Transparencia	64
b) Acuerdos de Cooperación	65
3. I Seminario Internacional	66
V. CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL	68
1. Gestión de Personas	69
a) Evolución de las contrataciones	69
b) Hitos en materia de Gestión de Personas	69
2. Gestión Financiera 2010	70
a) Hechos relevantes	70
b) Ejecución Presupuestaria	71
3. Gestión Compras y Servicios	72
a) Plan de compras	72
b) Infraestructura	72
c) Inversión en tecnologías	72
4. Innovación Tecnológica	73
a) Iniciativas relevantes	73
VI. ANEXOS	75

Carta del Presidente del Consejo para la Transparencia



La Ley de Acceso a la Información Pública o Ley de Transparencia ha permitido un cambio de mentalidad de las autoridades y de los servidores públicos, quienes han entendido que todo lo que realizan no es de su propiedad, sino que es de los chilenos y que ellos son meros poseedores de la información.

Ha sido un cambio radical que requirió previamente el acuerdo y la voluntad política de todos los sectores, para aprobar la ley y constituir el Consejo para la Transparencia; órgano garante de este derecho fundamental que es el acceso a la información pública. Es necesario destacar la disposición de la clase política y el desprendimiento de quienes serían fiscalizados por este organismo del Estado.

Al cumplirse dos años de vigencia de la ley, Chile avanza hacia el nivel que se requiere para estar dentro de los países más desarrollados, los cuales desde hace mucho tiempo tienen un compromiso con la transparencia y exigen a las naciones con las cuales desarrollan actividades económicas, que se asemejen a los estándares que ellos tienen. Una de las razones por las cuales Chile fue aceptado como miembro de la OCDE, fue precisamente por la Ley de Transparencia y por haber creado un órgano autónomo e independiente que garantizara este derecho ciudadano.

Pero, la Transparencia tiene un valor público adicional a lo señalado, que podríamos resumirlo en cuatro grandes áreas:

1. Legitima la actuación de las autoridades y funcionarios públicos y municipales toda vez que sus actuaciones son a la vista de todos los chilenos, quienes podrán fiscalizar si han actuado sometidos a la Constitución y a la ley, las que definen y determinan sus competencias.
2. Permite que exista una mayor eficiencia y eficacia de la actuación de las autoridades y servidores públicos, toda vez que ellos deberán esmerarse en su rol porque existe un control ciudadano permanente sobre ellos. En definitiva habrá un mejor rendimiento de la administración pública y todos los chilenos podrán hacer un escrutinio sobre su actuar. Esto permite, además, reivindicar al ciudadano, al contribuyente, al empleador de todos los servidores públicos que hoy tienen derecho a acceder a todos los actos de la administración pública.
3. La Transparencia fortalece la democracia y las instituciones establecidas en la Constitución y en la ley.
4. Por último, como gran valor público, la Transparencia impide la corrupción. Chile se ha caracterizado por ser un país probo. Sus funcionarios públicos actúan bajo el principio de la probidad, es decir honestamente.

Luego de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, Chile pasó a ocupar el primer lugar en América Latina como el país menos corrupto según el índice de Transparencia Internacional, lo que nos debe llenar de orgullo. Esto debemos cuidarlo y mantenerlo, para lo cual se requiere que la actuación de los servidores públicos sea cada día más transparente.

En ese camino es necesario destacar la voluntad política del actual gobierno, el que

luego de meses de discusiones celebró un convenio con el Consejo para la Transparencia, mediante el cual se entrega toda la información que el Gobierno tiene y se crea el Portal de la Transparencia del Estado de Chile. Es notable destacar esta actitud, por cuanto el Gobierno al desprenderse de esta información y de los mecanismos de control, permite al Consejo la fiscalización de todo el aparataje estatal, en lo que dice relación con la Transparencia activa y pasiva; es decir, con el cumplimiento de los órganos del Estado de las obligaciones que la ley le exige mantener a cada uno de ellos en su sitio web, y, lo más importante, hacer un seguimiento y fiscalización de las peticiones que realizan los chilenos, pidiendo la entrega de documentos o información y la respuesta que a ellos se les da.

Es necesario implementar este Portal de Transparencia, y además poder difundir la Ley de Transparencia y capacitar a los chilenos en el ejercicio del derecho que le otorga la Constitución, para lo cual debe dotarse de un presupuesto adecuado para lograr cumplir estos objetivos.

Por último, el Consejo para la Transparencia, órgano garante de este derecho fundamental como lo es el acceso a la información pública, ha tenido en estos dos años una actitud de compromiso con el Estado y con los chilenos, y a pesar de su composición política transversal, todas sus actuaciones han estado desprendidas de algún sesgo político y sólo se han analizado los hechos y aplicado el derecho. Es el compromiso que mantendremos para evitar cualquier politización del organismo.

La Transparencia llegó a Chile para quedarse indefinidamente.

Raúl Urrutia A.

Presidente

Consejo para el Transparencia

Presentación del Director General



Conmemoramos el segundo año de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración del Estado.

Conscientes de que nuestra Misión Institucional de “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” es una tarea de largo plazo, hemos concentrado nuestros esfuerzos de gestión en el período enero a diciembre de 2010, en tres objetivos fundamentales:

- (i) Posicionar al Consejo como una institución autónoma y garante del derecho de acceso a la información pública;
- (ii) Implementar todas las capacidades institucionales; y
- (iii) Perfeccionar la cartera de productos y servicios a los sujetos obligados y a los ciudadanos.

En el ámbito del posicionamiento, salimos a “evangelizar” sobre la Transparencia. El Consejo recorrió el país de extremo a extremo, estuvimos en todas las regiones de Chile, realizamos 97 actividades de capacitación que reunieron a más de 5.014 personas y que fueron evaluadas en términos muy positivos por sus participantes.

En estos encuentros quisimos entregarles a los funcionarios públicos, actores claves en este cambio cultural, una explicación de sentido de esta política, de modo que vieran en ella no una “pega” más, sino que una verdadera oportunidad de revalorizar sus organizaciones y sus propias funciones, bajo el paradigma de que como con la Transparencia “todos ganan”, también ganan los funcionarios públicos.

En contrapartida, recibimos valiosa información del proceso de implementación a nivel regional y municipal, de sus avances y dificultades, y de la gran diversidad de realidades locales, de medios y capacidades para enfrentar estos desafíos.

Un mayor posicionamiento del Consejo como una institución autónoma y garante del derecho de acceso a la información pública deriva, a su vez, de la conciencia de derecho que tienen los ciudadanos. Según nuestros estudios, el conocimiento de la Ley de Transparencia varió entre el año 2009 y 2010 de un 19,6% a un 25%, en tanto que el conocimiento de la existencia del Consejo de un 18,7% a un 21,7%¹.

Nuestros análisis también indican que el concepto de Transparencia Pública y, particularmente, el de Derecho de Acceso a la Información Pública cobran sentido para la mayoría de los ciudadanos al relacionarlo con sus preocupaciones concretas, como un derecho instrumental.

Es por ello que durante los meses de Noviembre de 2010 y Enero de 2011, desplegamos una campaña de comunicación masiva tendiente a incorporar en la conciencia ciudadana la existencia de la titularidad de este derecho, su directa relación con asuntos prácticos y cotidianos propios del devenir de personas comunes y corrientes, y su concreción en la posibilidad de preguntarle al Estado y en la obligación de éste de responder.

¹ Comparación realizada sobre cifras de la medición urbana.

Respecto de la instalación de nuestras capacidades institucionales, en este mismo espacio declarábamos el año pasado nuestro propósito de constituir formalmente una Dirección de Fiscalización, que ya se encuentra en funcionamiento y que desplegó un primer proceso de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de Transparencia Activa en los órganos del nivel central, conforme las instrucciones dictadas por este Consejo.

Se evaluaron 267 organismos, en los 14 ítems que exige la ley, considerando 253 materias obligatorias y 38 buenas prácticas, obteniéndose un promedio de cumplimiento de un 93.8%. Conforme esta fiscalización, el 98% de las instituciones evaluadas se encuentran en el tramo que va desde el 75% al 100% cumplimiento.

Valoramos este proceso, tanto por los resultados obtenidos, que dan cuenta del compromiso de los Organismos fiscalizados con el cumplimiento de sus obligaciones, como por la posibilidad de desplegar un modelo de fiscalización que hemos direccionado hacia la prevención y promoción del cumplimiento.

En el periodo analizado se han absuelto 4.869 consultas en términos calificados como satisfactorios y muy satisfactorios por un 81,8% de los consultantes. Mayoritariamente estas consultas han sido formuladas electrónicamente, por ciudadanos, que indagan acerca de nociones generales de la Ley de Transparencia.

Llama la atención el notable incremento del número de consultas para el último trimestre del presente año con un ingreso promedio mensual de 494 consultas comparado con el ingreso promedio mensual observado el año pasado de 275 consultas, lo que nos obliga a seguir mejorando la eficiencia y efectividad de este proceso.

Uno de los roles más visibles del Consejo es el de garante del derecho de acceso a la información pública en la resolución de reclamos y amparos. Entre enero y diciembre del 2010 se han recepcionado 985 casos. Con lo cual, desde la entrada en vigencia de la Ley hasta diciembre de 2010, se han recibido en el Consejo, 2028 casos, de los cuales, 1.612, vale decir, el 90%, ya cuenta con una decisión notificada a las partes. Es interesante destacar que de los pronunciamientos de fondo, en un 55% se ha acogido totalmente el reclamo, en un 22% se ha acogido parcialmente y en el 22% restante se ha rechazado la solicitud y que el 73,6% de los reclamantes con caso cerrado ha quedado satisfecho con la decisión final del Consejo.

Al igual que en el caso de las consultas, los reclamos muestran un importante aumento para el cuarto trimestre del 2010, en el que se observa un promedio mensual de ingreso ascendente a 111 casos a diferencia del año 2010 en que el promedio alcanzaba los 46 casos.

Este incremento sostenido de ingresos nos ha puesto en la necesidad de reforzar esta función y de perfeccionar continuamente el modelo de gestión de reclamos, cuyas mejoras nos han permitido disminuir los tiempos de tramitación y el número de casos pendientes. Asimismo hemos implementado paulatinamente un sistema alternativo de resolución de casos que, a la fecha y sobre un universo de 111 casos sometidos a esta modalidad de tramitación, ha sido exitoso en el 75% de los casos, en un tiempo de tramitación inferior al de un reclamo y con un alto nivel de satisfacción de los intervinientes en el proceso.

En el ámbito normativo se dictaron tres Instrucciones Generales, dos que complementan la instrucciones vigentes sobre transparencia activa, estableciendo criterios más claros sobre la forma en que los sujetos obligados deben presentar la información con la finalidad de facilitar el acceso de los ciudadanos y una instrucción que implementa la obligación de los órganos de la Administración del Estado de informar aquellos antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño.

De acuerdo a la ley, al Consejo le compete “Velar por el adecuado cumplimiento de la ley

de protección de datos de carácter personal, por parte de los órganos de la Administración del Estado”. En cumplimiento de este mandato, indagamos en el sector público acerca del nivel de conocimiento y cumplimiento por parte de los servicios de las normas vigentes que imponen obligaciones en el ámbito de la Protección de Datos Personales, para lo cual realizamos una encuesta nacional cuyos resultados nos impulsaron a preparar una recomendación general en esta materia.

El éxito en la construcción e institucionalización de la cultura de la transparencia supone un trabajo que integre a los diferentes actores de este proceso, por lo que ha sido una orientación permanente de este Consejo el establecimiento de alianzas y la celebración de convenios de colaboración.

A nivel internacional, se diseñó una Red de Intercambio de Órganos Rectores de Transparencia en América Latina constituida por este Consejo, muestras visibles de que la experiencia de instalación de la cultura de la Transparencia en nuestro país es valorada y observada con interés por la comunidad nacional e internacional, lo que debe ser motivo de satisfacción, no sólo para este Consejo, sino que para todos los actores involucrados en este proceso.

Especial relevancia tiene, en este ámbito, el convenio que queremos celebrar con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Asociación Chilena de Municipalidades para formalizar el inicio de un proyecto, financiado con una donación del Banco Mundial, y que tiene por finalidad generar un modelo de gestión de transparencia municipal. Este proyecto contempla la elaboración de un diagnóstico, en el que se considerará la opinión de las organizaciones ciudadanas; la generación de estándares y buenas prácticas en manejo de registros, archivos y gestión de solicitudes de información; el desarrollo de una plataforma tecnológica; la capacitación de los funcionarios municipales y un proceso de acompañamiento en la implantación del modelo y gestión del cambio en los municipios adherentes.

También hemos optado por la colaboración junto con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia para la construcción de un “Portal de Transparencia del Estado de Chile”, el que debiera ser el referente digital en materia de transparencia para el país, constituyéndose en un canal y experiencia única en uso y acceso para los ciudadanos a la información del Estado y en un sistema que contribuirá sustantivamente al imperio del principio de Transparencia y a la mejora de gestión de los órganos públicos, y permitirá al Consejo contar con una herramienta para cumplir adecuadamente con las funciones que le encomienda la ley, especialmente la de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de Acceso a Información Pública y fortalecer sus capacidades en el ámbito de la promoción del principio de la transparencia de la función pública.

Como se desprende del tenor de esta cuenta podemos exhibir avances y nos atrevemos a proponer nuevos desafíos, con la seguridad de contar con un equipo de 73 profesionales que han demostrado su capacidad de ejecutar, aprender y mejorar continuamente. A ellos el reconocimiento de los Sres. Consejeros y de este Director, por su aporte cotidiano y fundamental a la instalación de esta Corporación.

Por último, y en lenguaje ciudadano, cito textualmente: se trata de “una ley que está hecha para todos los Chilenos por igual”; “para que las personas puedan ejercer sus derechos” y “acceder a documentos sin necesidad de ser amigos de las autoridades”; para, en definitiva, “mejorar la calidad de vida de las personas”.

Pues bien, esos son nuestros mandantes, ese es nuestro mandato, esa es nuestra inspiración.

Raúl Ferrada Carrasco

Director General

Consejo para la Transparencia

El Consejo Directivo

La Dirección del Consejo para la Transparencia corresponde a cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. A este Consejo Directivo le corresponde según lo establece la Ley la dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia.

Los Consejeros duran seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo período y pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados.

El 9 de octubre de 2008 el Senado ratificó en forma unánime la propuesta de la ex Presidenta Michelle Bachelet nominando como integrantes del Consejo a los señores Alejandro Ferreiro Yazigi, Roberto Guerrero Valenzuela, Raúl Urrutia Ávila y Juan Pablo Olmedo Bustos. Los dos primeros asumieron el cargo por un período de seis años y los dos restantes por un período de tres. En su primera sesión, los Consejeros eligieron como Presidente del Consejo al señor Juan Pablo Olmedo quien cumplió su periodo como presidente el 28 de abril de 2010. El 27 de abril de 2010 en la sesión ordinaria N° 144 del Consejo Directivo, los Consejeros eligieron al señor Raúl Urrutia como Presidente, a quien le ha correspondido ejercer la dirección del organismo y cuyo período termina el 29 de octubre de 2011.

El 15 de junio de 2010 el consejero Roberto Guerrero presentó su renuncia al Presidente de la República. En su reemplazo fue designado el señor Jorge Jaraquemada Roblero con la ratificación de dos tercios del Senado en ejercicio el 16 de agosto de 2010, asumiendo el cargo hasta el 28 de octubre de 2014.



I. La Institucionalidad

1. DEFINICIONES ESTRATÉGICAS

El Consejo para la Transparencia define sus lineamientos estratégicos en base al análisis de su marco regulatorio y prioridades institucionales en pro del ejercicio del derecho de acceso a los ciudadanos, delimitando su accionar en base a las definiciones que a continuación se exponen:

A) Nuestros Valores

La **Autonomía** en el sentido que el Consejo para la Transparencia es una corporación que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo, por lo que no está sometida en el ejercicio de sus funciones propias al mando de otro organismo público.

La **Imparcialidad y Objetividad**, ya que el Consejo para la Transparencia ejerce sus funciones de promoción, fiscalización, regulación y garante con independencia dentro del marco constitucional, legal y reglamentario vigente y a través de las mejores prácticas nacionales e internacionales.

La **Confiabilidad** por cuanto el Consejo para la Transparencia es un órgano confiable, predecible y consistente en su funcionamiento y en el ejercicio de sus potestades.

La **Eficiencia y Eficacia** pues el Consejo para la Transparencia desarrolla sus funciones bajo un modelo de calidad que promueve la excelencia y su labor se orienta a satisfacer el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

La **Probidad**, lo que significa que el Consejo para la Transparencia actúa en base a las mejores prácticas en rectitud e integridad, promoviendo un desempeño intachable de la organización y de sus funcionarios.

Y, la **Proactividad**, que implica que, en el ámbito de sus funciones propias, el Consejo para la Transparencia asume un rol preventivo y fiscalizador, anticipándose a las necesidades de transparencia y acceso a la información pública.

B) Visión y Misión Institucional

Estos valores inspiran nuestra **Visión** de futuro, según la cual “el Consejo 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”.

Es por todo lo anterior, que el propósito fundamental de la Corporación, expresado a través de la **Misión** institucional, señala que “existimos para promover y cooperar en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas”.

C) Objetivos Estratégicos

Establecidos los focos centrales del accionar de la Corporación, los desafíos estraté-

gicos se traducen en los objetivos de:

- **Promover** el principio de transparencia y **difundir** el derecho de acceso a la información pública, generando información relevante sobre los niveles de implementación en el sector público y buenas prácticas instaladas.
- **Garantizar** el derecho de acceso a la información pública velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad, y **fiscalizar** el cumplimiento de los deberes de transparencia a través de los medios y procedimientos que establezcan las normativas aplicables.
- Perfeccionar la **regulación** de la normativa en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información, favoreciendo la eficiencia de la gestión pública y el control ciudadano.
- **Instalar** el Consejo para la Transparencia en base a un modelo de gestión pública de calidad que promueve la participación ciudadana, incorporando experiencias comparadas y mejores prácticas institucionales.

2. ESTRATEGIA INSTITUCIONAL

La definición e implementación del conjunto de acciones destinadas al cumplimiento de los desafíos y compromisos institucionales, se desarrollan en base a los siguientes procesos y herramientas de gestión:

A) Planificación Institucional

El modelo de planificación estratégica de la Corporación se sustenta en un ordenamiento jerarquizado de etapas e instrumentos a través del cual el Consejo diseña e implementa su accionar, facilitando el alineamiento de los proyectos su operación y gestión con el marco estratégico y los recursos disponibles². Por ello, el Consejo ha relacionado sus procesos de reflexión estratégica con los procesos de formulación presupuestaria y, en un segundo nivel, con la operacionalización de la estrategia en proyectos e iniciativas ajustadas a la disponibilidad de recursos.

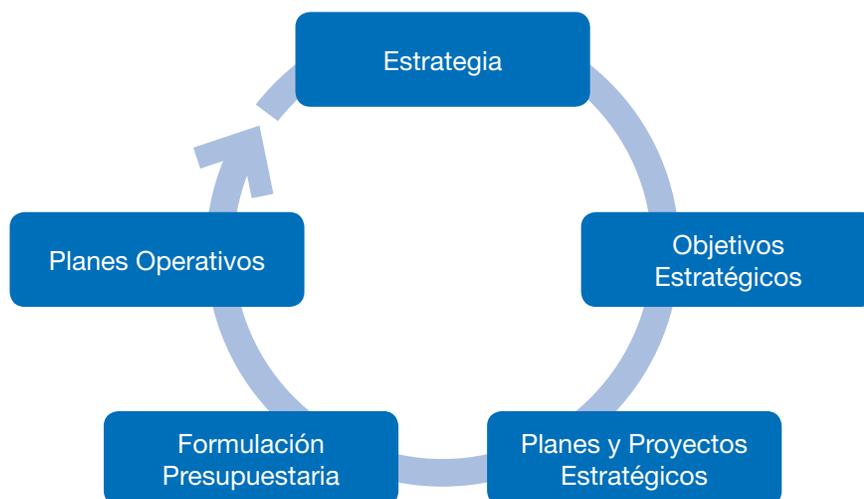


Figura N°1: Ciclo de Planificación Estratégica del Consejo para la Transparencia.

² Ver Figura N°1: Modelo de Planificación Estratégica del Consejo para la Transparencia.

B) Mapa Estratégico 2010-2012

En base a la metodología de “Cuadros de Mando ó Balanced Scorecard”, la Corporación desagrega los objetivos estratégicos en distintas perspectivas, que en suma, permiten el cumplimiento de la misión institucional³. Cada uno de estos objetivos, a su vez, se describe en términos de indicadores y se formaliza en metas anuales. Las metas por su parte, permiten establecer los distintos proyectos por Dirección, los que se operacionalizan a través de planes operativos anuales.

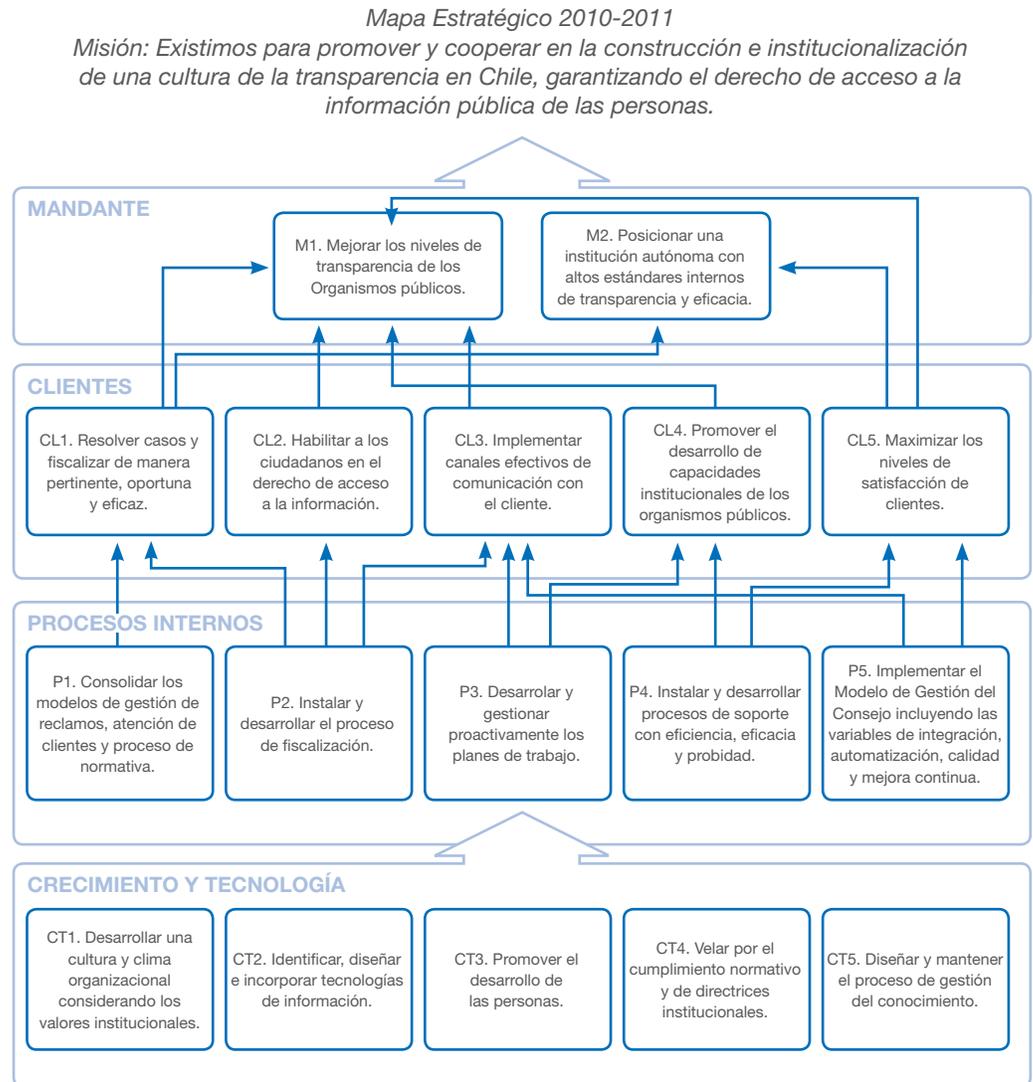


Figura N°2: Mapa Estratégico del Consejo para la Transparencia 2010-2012.

Con una proyección de tres años 2010 - 2012, el Consejo para la Transparencia definió su enfoque de trabajo para el 2010 en los desafíos de **“fortalecimiento del derecho de acceso, e instalación de nuevas funciones”**.

Para esto, releva la perspectiva de “procesos internos”, presentando una fuerte connotación al desarrollo de la función de fiscalización y la formalización de los demás

³ Ver Figura N°2: Mapa Estratégico del Consejo para la Transparencia.

productos y servicios institucionales, además de la instalación del principio de pro actividad en el entendido de anteponerse a las necesidades del cliente para cada una de sus prestaciones. Todo esto en base a la construcción, formalización y mantención de un modelo de gestión del Consejo.

Por su parte, el desarrollo de la perspectiva de procesos internos, tendrá impacto en los “clientes”, donde los desafíos principales se enfocan al aumento de sus niveles de satisfacción, la implementación de canales efectivos de comunicación, y la habilitación de competencias en materia de transparencia activa y derecho de acceso. El Consejo contempla dos tipos de clientes: públicos y privados.

En forma paralela, y en virtud de llevar los procesos internos de manera conforme, los desafíos en el ámbito del soporte ó perspectiva de “crecimiento y tecnología”, se desarrollan para el 2010 en la construcción de los estándares en materia de gestión de personas, tecnologías de información a través de su mapa de sistemas y el cumplimiento del marco normativo y directrices institucionales.

Todo lo anterior para obtener resultados en el ámbito de la perspectiva de “mandante” a través de mejorar los niveles de transparencia de los organismos públicos y el posicionamiento de la institución, como ente autónomo y garante del derecho de acceso a la información pública.

Desarrollado el ejercicio institucional en base a los desafíos planteados para el 2010, los principales resultados alcanzados se visualizan en la siguiente gráfica:



Figura N°3: Visión Sinóptica – Resultados de gestión 2010 del Consejo para la Transparencia.

La instalación de la Dirección de Fiscalización durante el 2010 permitió establecer la línea base de cumplimiento en materia de transparencia activa con un 93.8% para los organismos del nivel central. Otra función que se implementó con cobertura a nivel nacional fue el proceso de capacitación, considerando además los distintos tipos de clientes: activos (sociedad civil), públicos (organismos públicos), apostando al impacto replicador de los sujetos de capacitación.

Por su parte, en el ámbito del fortalecimiento del proceso de solución de conflictos, se continuó con la parametrización y formalización de criterios del proceso de trabajo promoviendo para el 2011 la formalización de estándares de servicios. Se implemen-

taron además procesos anticipados de solución de conflictos, promoviendo instancias preliminares de acuerdos entre ciudadano-organismo público agilizando los procesos de entrega de información. En este proceso se obtuvo un 80% de éxito respecto de los casos presentados. El ámbito de regulación se mantuvo la construcción de la línea base.

En el ámbito de los procesos de apoyo, se avanza en la documentación de los procesos de trabajo, se termina la primera etapa de implementación del sistema de gestión de calidad institucional, se cuenta con la formalización de la política de gestión de personas y una cobertura de más del 40% del mapa de sistema. Se instala la Unidad de Auditoría Interna, dependiente del Consejo Directivo.

Los niveles de satisfacción alcanzados con nuestros usuarios fueron de un 90% para los clientes públicos; y de un 72.9% para los clientes privados. En forma paralela, los niveles de posicionamiento alcanzados en las áreas de conocimiento de la Ley fueron de un 25%; y respecto del Consejo se alcanzó un 21.7%.

3. MODELO DE GESTIÓN DEL CONSEJO

La implementación de la Ley N°20.285 no solo exige la instalación de las funciones y potestades otorgadas por su marco legal, sino también la construcción de la institucionalidad suficiente para la instalación efectiva del derecho y su permanencia en el tiempo. El Consejo se construye en base a un modelo de gestión que promueve el enfoque de procesos en su concepción base y una fuerte orientación al cliente.

A) Modelo de Valor Público del Consejo

La institución ha conceptualizado su trabajo y orientación bajo el esquema de la cadena de valor, en donde su eje central se encuentra en los diferentes eslabones que representan los puntos de contacto con sus clientes-ciudadanos, reforzando la orientación al cliente basada en procesos⁴.



Figura N°4: Cadena de Valor del Consejo para la Transparencia.

⁴ Ver Figura N°4: Cadena de Valor del Consejo para la Transparencia.

La instalación del concepto de cadena de valor, permite visualizar a la organización en su conjunto con una línea central referido a las actividades esenciales del Consejo, comenzando y terminando en el marco normativo vigente, para lograr desarrollar diferentes prestaciones de servicios que interactúan con sus clientes.

Su funcionamiento se direcciona a través de distintos procesos directrices, tales como 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.

Dicho modelo considera a su vez los eslabones referidos a los procesos de soporte que apoyan el desarrollo de los servicios del Consejo, además de un proceso de comunicación que permite la difusión adecuada y facilita la puesta en acción de la estrategia y compromisos adquiridos.

A nivel de **procesos**, el Consejo para la Transparencia ha construido su Mapa de Procesos Institucional, que muestra en forma más detallada cada uno de los eslabones de la Cadena de Valor Institucional anteriormente expuesta⁵.

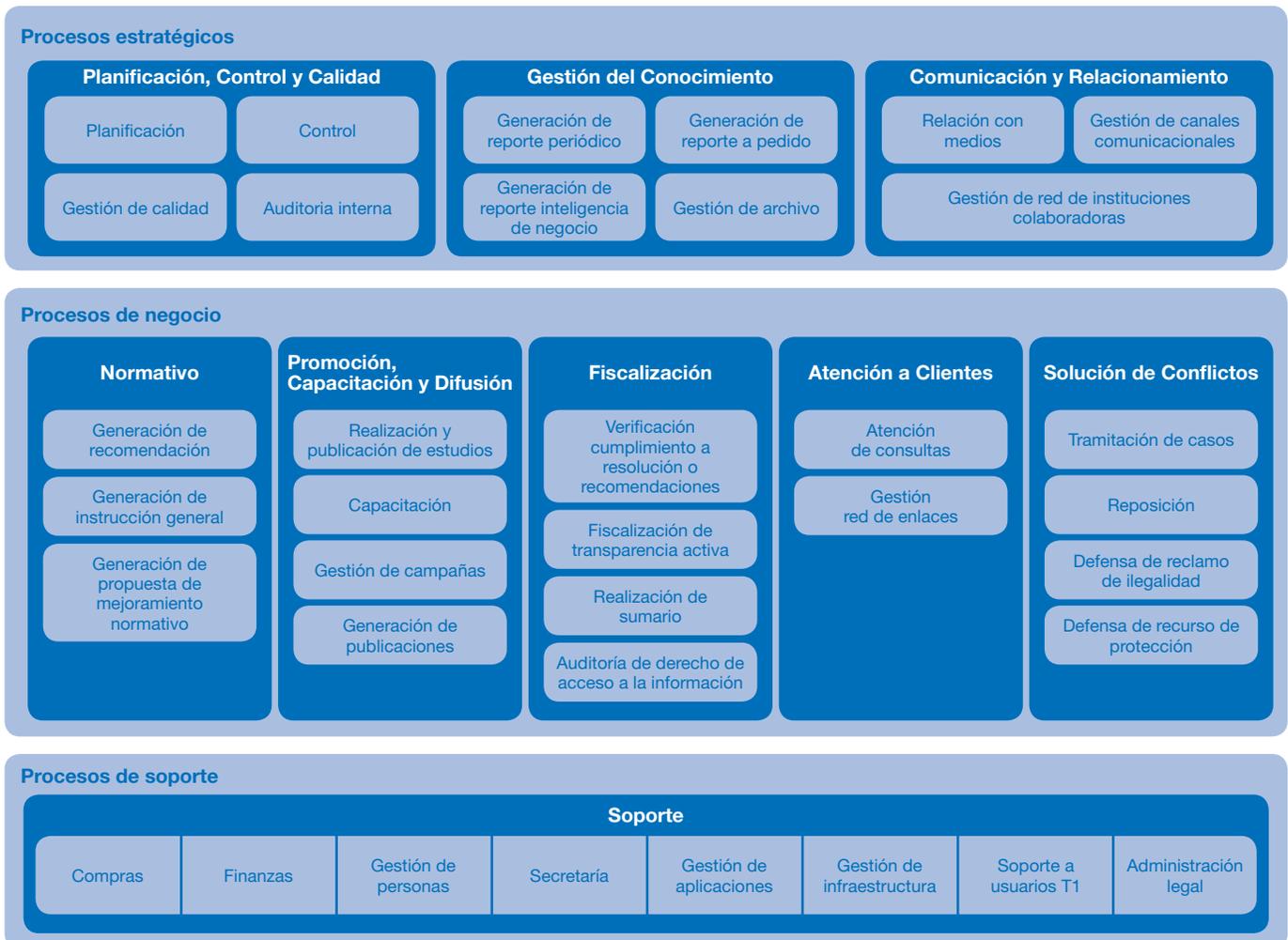


Figura N°5: Mapa de Procesos del Consejo para la Transparencia.

⁵ Ver Figura N°5: Mapa de Procesos del Consejo para la Transparencia.

En esta gráfica es posible visualizar el alcance en términos de acciones concretas de trabajo para las distintas líneas estratégicas, de negocio y de soporte institucional. Otro valor agregado de esta construcción es conocer el conjunto total de sub-procesos, sus agrupaciones e interrelaciones, facilitando la comunicación y coordinación de las áreas responsables de gestionarlas.

Por último, el tercer nivel de desagregación referida a los **procedimientos**, documenta el cómo se realiza cada sub-proceso en términos de actividades, flujos de trabajo, responsabilidades asociadas, métricas y estándares, criterios de aceptación, formatos de soporte y otros documentos de referencia.

Es necesario señalar que la institución ha instalado en su estructura orgánica la función transversal de procesos a través de la Unidad de Arquitectura de Negocios e Información, dependiendo de la Dirección de Operaciones y Sistemas. Sin desmedro de aquello, cada Dirección es responsable de velar por la correcta instalación de la gestión por procesos a través de la identificación, estandarización y documentación de sus procesos. Esta unidad de carácter más asesor procura la sinergia y coordinación de los procesos con una visión sinóptica del funcionamiento de la organización.

Esta función también se apoya en una plataforma tecnológica denominada ARIS, que permite la conexión de los procesos institucionales, con la estrategia, las competencias y la gestión de riesgos, entre otros.

B) Instrumentos para la gestión

Para sustentar la **toma de decisiones**, se trabaja en base al análisis de datos del (i) desempeño institucional, (ii) nuevos requisitos y expectativas del cliente, y (iii) prioridades de la administración, en el marco del mandato legal. Los **instrumentos de seguimiento y evaluación** utilizados y que forman parte integral de la toma de decisiones, son los siguientes:

- **Informe de Gestión Mensual:** Documento que integra a la totalidad de los procesos de negocio y soporte de la institución y los mide en términos operacionales y de resultados. Se presenta y revisa en sesión administrativa del Consejo Directivo.

- **Informe de Evaluación Trimestral de Metas:** Documento que evalúa el estado de avance trimestral y cumplimiento anual del mapa estratégico respecto de sus iniciativas y metas anuales.

- **Sistema de Incentivos:** Durante el 2010, se da inicio a la implementación de un sistema de incentivos a las remuneraciones de los trabajadores del Consejo, que contempla la implementación gradual de instrumentos de gestión orientados mejorar el desempeño en tres niveles: institucional, colectivo e individual.

- **Cuadro de Mandos Integral:** El Cuadro de Mando permitió a través de la definición de perspectivas de trabajo, la desagregación de los objetivos estratégicos en distintos niveles, ya sea de resultados ó impacto como de desempeño institucional. Cada uno de estos objetivos, a su vez, fueron descritos en términos de indicadores y formalizada su meta para el año en curso.

II. Resultados Estratégicos

1. LA EXPANSIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: LOS DESAFÍOS DE CONOCERLO Y UTILIZARLO

A poco más de dos años de la puesta en vigencia de la Ley N° 20.285, texto que enmarca la acción del Consejo para la Transparencia, el mandato que se nos otorga como institución autónoma del Estado de Chile aparece como un gigantesco desafío que sólo podrá lograrse cabalmente con el concurso transversal de todos los actores comprometidos en un cambio profundo de la cultura democrática de nuestro país.

La Ley de Transparencia reconoce 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”*⁶. Este mandato de carácter universal supone desencadenar múltiples prácticas sociales y complejas reglas de acción en las instituciones públicas que hasta antes de esta declaración normativa no necesariamente existían. Como consecuencia de lo anterior, y para hacerse una práctica concreta, la ley requiere la constitución de una alianza tripartita conformada por las instituciones públicas que son depositarias de la información, los ciudadanos que tienen necesidades específicas de dicha información y el Consejo para la Transparencia, encargado de promover, regular y fiscalizar el cumplimiento del mandato que define la norma.

Bajo esta mirada, de lo que trata entonces el mandato institucional del Consejo para la Transparencia no es de la entrega de un producto o de la provisión de un simple servicio, sino que el desafío está en implementar un proceso de transferencia y habilitación de los ciudadanos en un nuevo derecho y, como contrapartida, orientar la preparación de las instituciones públicas para acoger dicho derecho e incluso incentivar su uso.

Desde la perspectiva de la subjetividad de los ciudadanos, la implementación de la Ley de Transparencia significa, en un primer momento, hacerla conocida masivamente puesto que un derecho que no se conoce no podrá ejercerse ni exigirse por parte de los ciudadanos, ni, por otra parte, aplicarse correctamente por parte de los funcionarios públicos. Complementariamente, a esta condición básica de difusión y desde una mirada ciudadana, se requiere que la ley sea percibida como un soporte útil para el desarrollo de los particulares proyectos biográficos desde los cuales surgen necesidades concretas que pueden ser satisfechas gracias a la información pública. De no ser así, la transparencia tendrá dificultades para convertirse en un instrumento que acerque a las personas a otros derechos como vivienda, salud o trabajo, que hoy son de mayor visibilidad y urgencia para la mayoría de la población.

Desde el punto de vista institucional, la Ley de Transparencia implica un desafío de carácter doble. Por una parte significa hacer extensivo el conocimiento práctico de sus alcances a quienes son depositarios y administradores de la información pública: los funcionarios públicos. Aquí el objetivo es adecuar sus prácticas a las demandas de información que plateen los ciudadanos, para que estas sean respondidas de manera eficiente y oportuna según el mandato de la propia ley. El proceso en este ámbito involucra la generación de nuevas capacidades institucionales en sistemas y personal, la

⁶ Ley N° 20.285, artículo 10.

adecuación de funciones y atribuciones, y también la generación de incentivos claros que impliquen beneficios y castigos según corresponda. Ahora bien, en el diseño normativo de la Ley N° 20.285, este proceso tiene una condición particular que marca una oportunidad única para la modernización de la gestión pública: dado que de lo que se trata es de atender un derecho, el punto de llegada de las adecuaciones institucionales requeridas siempre estará puesto en las exigencias ciudadanas, por lo que las adecuaciones funcionales consecuentes para lograr los objetivos, serán oportunidades de legitimación ciudadana de la actividad pública y su modernización desde una mirada de usuario.

Por otra parte, los desafíos institucionales asociados a la Ley de Transparencia, dicen relación con la generación de mecanismos de exigibilidad que sean claros, conocidos y eficientes, sabiendo que estos son *“dispositivos institucionales que, por una parte, proveen información a los actores para detectar transgresiones a las reglas, y, por otra, crean incentivos dirigidos a los actores y organizaciones encargados de sancionarlas.”*⁷ Este representa el principal desafío del Consejo para la Transparencia y se juega fundamentalmente en el ejercicio autónomo de las funciones que le otorga la ley, a fin de lograr dar cuerpo visible a los mecanismos de funcionamiento del derecho de acceso y mostrando claramente que las potenciales sanciones son también reales y pueden producir costos mayores al posible no cumplimiento de la normativa.

Ahora bien, de nada sirven estas definiciones si no logran intervenir sobre las prácticas reales y concretas de los actores involucrados en el proceso de instalación y operatividad social de este nuevo derecho. Como lo muestra la figura siguiente, de lo anterior se desprenden los tres ejes de acción básicos de esta política pública, los que vistos desde el rol del Consejo para la Transparencia, derivan a ciertos mandatos específicos: i) generar incentivos para una modernización ciudadana de la gestión pública, ii) habilitación de los ciudadanos en su nuevo derecho y iii) aseguramiento de la autonomía institucional del Consejo para la Transparencia.



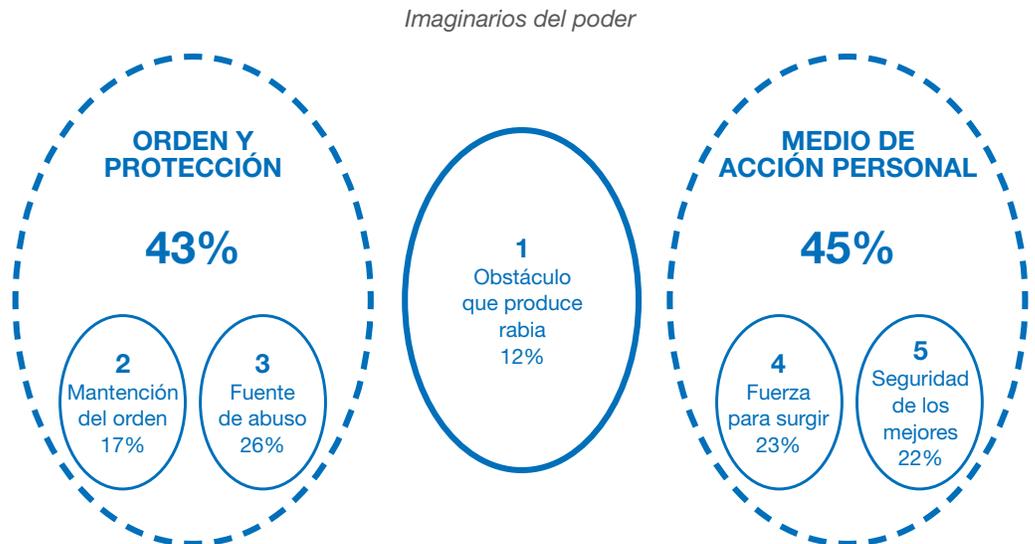
Después de dos años de prácticas concretas asociadas al derecho de acceso a la información en Chile, estas líneas de acción institucional recién descritas, nos plantean nuevos desafíos asociados a descubrimientos recogidos de nuestros estudios y que enuncian nuevas necesidades ciudadanas e institucionales. Con dos años de vigencia, es más claro saber cómo funciona realmente la ley y, por lo tanto, distinguir los desafíos de cómo hacer que la norma general se transforme en una práctica social real.

⁷ PNUD; "Desarrollo Humano en Chile. La Manera de hacer las cosas"; 2009; p. 52.

A) Necesidades del Consejo para la Transparencia: consolidar el mecanismo de exigibilidad y expandir el derecho

En general, las instituciones tienen como función estructurar prácticas y para ello cuentan con diversos recursos. Para dimensionar los objetivos del diseño institucional que se le ha otorgado al Consejo para la Transparencia es necesario dimensionar y parametrizar cuáles son las prácticas principales que le fueron encargadas y bajo qué rol y recursos lo debe hacer.

La principal práctica encomendada al Consejo por la ley es la relación entre un ciudadano que requiere de información y una institución que debe entregársela. Dicho contacto está mediatizado por un sinfín de variables y fenómenos, unos más estructurales y otros eminentemente subjetivos. Tal vez un fenómeno que marca una combinación de ambos es el de la des/confianza:



Fuente: Elaborado sobre la base de Encuesta Nacional PNUD, 2004.

CONFIANZA EN EL SECTOR PÚBLICO	Acuerdo		Desacuerdo	
	2009	2010	2009	2010
Los chilenos confían en el sector público	34,2	31,3	65,9	60,0
Los chilenos creen que los organismos públicos ocultan información	85,0	81,7	15,1	16,3
Los chilenos creen que los organismos públicos son corruptos	78,1	75,3	21,9	21,9
Los organismos públicos deben hacer pública toda la información que poseen	90,2	79,3	9,8	15,1

Dirección de Estudio: Estudio Nacional de Transparencia

Como muestran las figuras, existe lo que podríamos calificar como una distancia entre los actores directamente involucrados en el mandato de re estructurar prácticas que se le ha entregado al Consejo. De la primera figura⁸ leemos que los ciudadanos enfrentados a la autoridad expresan sensaciones como rabia o percepción de abuso en porcentajes significativos, 12% y 26% respectivamente. En particular, además, los ciudadanos interrogados sobre la conducta del Estado en la entrega de información, eje básico del campo de acción de la política pública que implementa esta Corporación, reafirman dicha distancia, ya que en 2010 el 81,7% declaró estar de acuerdo en que los organismos públicos ocultan información.

De esta condición aparece como el principal bien del Consejo para la Transparencia su autonomía institucional, sustentado en el imperativo de dotar de potencia y efectividad a los mecanismos de exigibilidad que contempla la propia ley (la figura del amparo, la fiscalización, la promoción) e instalarse como un tercer actor creíble para ambas partes y que al momento de concretarse las transacciones entre Estado y ciudadanos en el ámbito de la información, el Consejo logre instalar puentes de reencuentro eficaces y pensando en las necesidades de ambos actores.

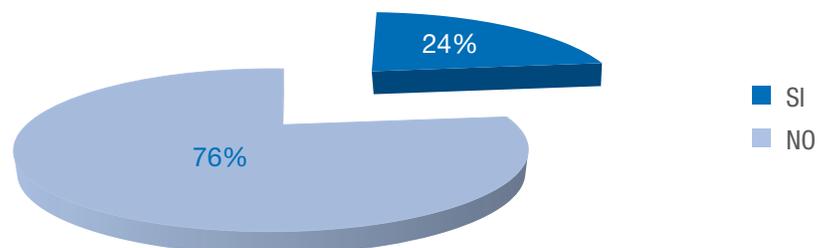
Dos vías concretas de acción ha definido el Consejo para la Transparencia con este objetivo. Por una parte significa poner fin al proceso de instalación orgánica de la institución y asegurar la eficacia de todas sus facultades; y, por otra, expandir el conocimiento del derecho de acceso a la información tanto en sujetos obligados como en la ciudadanía en general. De este imperativo surge la necesidad de que el proceso de construcción institucional en el que ha estado inserto el Consejo en estos dos años, así como las herramientas desarrolladas, deban responder consistentemente a dicho imperativo y centrarse en resguardarlo y consolidarlo.

B) Necesidades Ciudadanas: visibilizar las barreras y contribuir a su disolución

Por lo que hemos observado en nuestros estudios y mediciones, para un ciudadano común en Chile de hoy no es fácil acceder a información pública como un derecho. Ello porque pre existen y persisten prácticas institucionales y ciudadanas que lo dificultan y que se han constituido en barreras para su ejercicio.

a) La principal barrera identificada hasta hoy es el bajo nivel de conocimiento que la ciudadanía tiene sobre la existencia de este nuevo derecho. De hecho, según el Estudio Nacional de Transparencia de 2010⁹ el 24% de la población declara conocer sobre la existencia de la Ley de Transparencia y sólo un 20% reconoce haber escuchado sobre el Consejo para la Transparencia.

¿Conocía Ud. esta ley? (Urbano/Rural 2010)

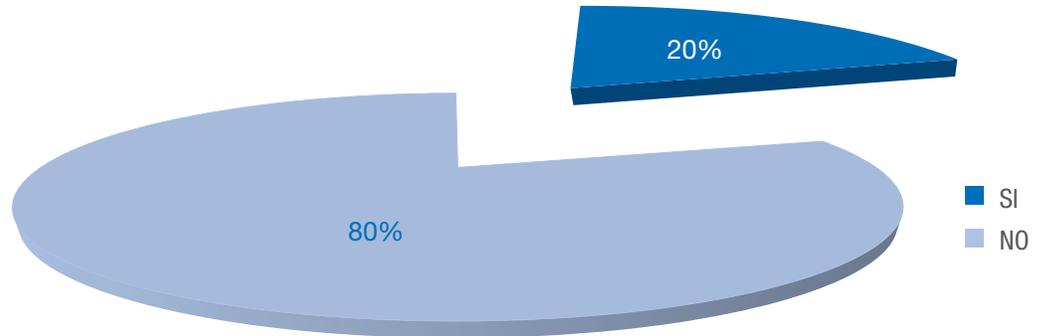


Estudio Nacional de Transparencia; Dirección de Estudios

⁸ PNUD, "Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?"; 2004.

⁹ Estudio Nacional de Transparencia 2010; la versión completa puede consultarse en www.consejotransparencia.cl/estudios

¿Había escuchado hablar del CPLT? (Urbano/Rural 2010)



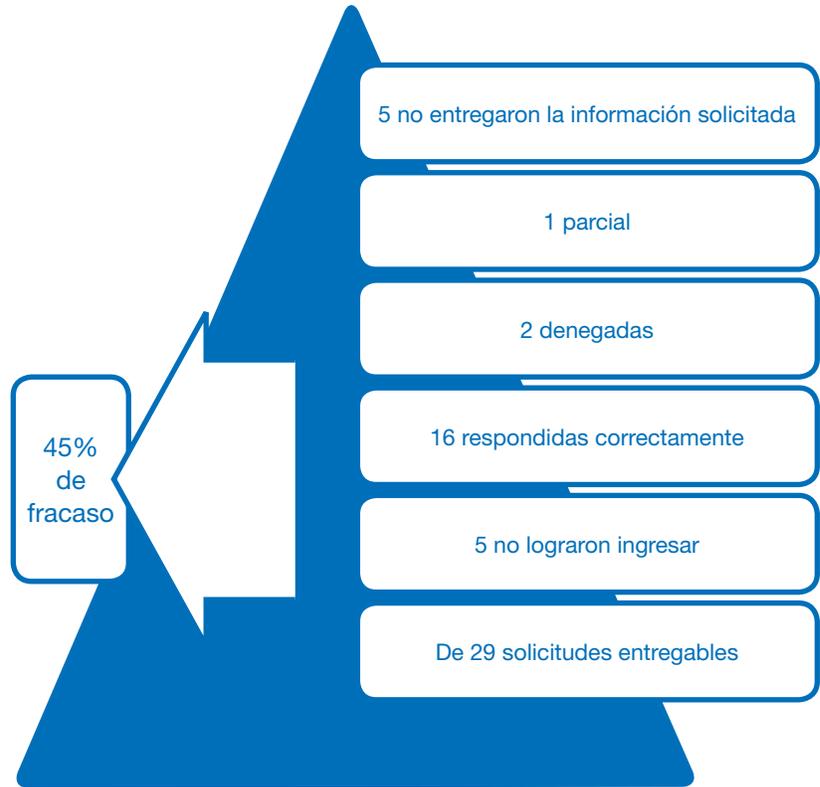
Estudio Nacional de Transparencia; Dirección de Estudio

Si esta cifra se compara con los niveles de conocimiento del año anterior (19,6% y 18,7% respectivamente), se puede afirmar que ha existido un relativo avance. Sin embargo, la efectividad y uso práctico de los deberes y derechos que reconoce la ley, están directamente relacionados con la posibilidad de que los ciudadanos puedan practicar este derecho sabiendo que son portadores de garantías específicas, conociendo los procedimientos asociados y los mecanismos claros de exigibilidad de los mismos.

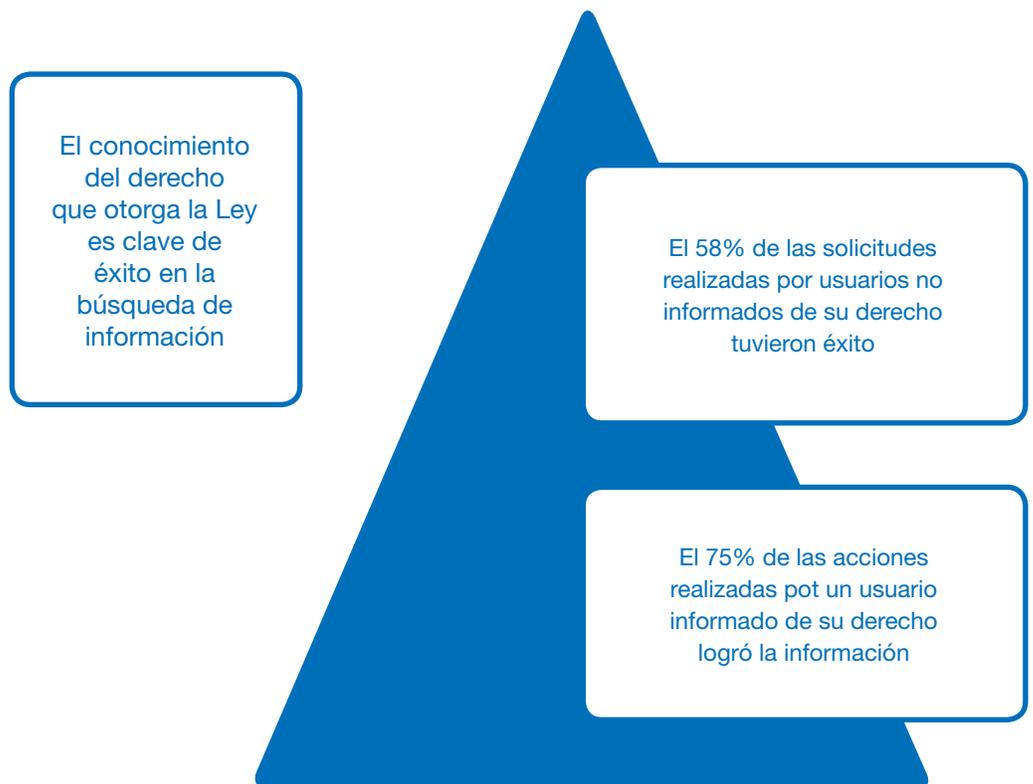
Las necesidades de avanzar en el conocimiento de la ley se ven ratificados a partir de datos complementarios sobre los requerimientos reales de información pública y que abren espacios y prioridades de acción institucional para los años venideros en el desarrollo del Consejo para la Transparencia. Independiente del conocimiento que se tenga o no de la ley, la ciudadanía pide información a los organismos públicos de nuestro país. Según el Estudio de Transparencia 2010, un poco más del 32% de los entrevistados declaró haberlo hecho, cifra significativamente superior a la que declara conocer la ley. De lo anterior se desprende que existe un número importante de ciudadanos que está solicitando información y que, sin embargo, no sabe qué puede hacerlo como portador de ciertas garantías y que, evidentemente, no podrá poner en acción de requerirlo. Vale decir, esta ley no instala una práctica de demanda de información, sino que debe transformar a ciudadanos solicitantes en ciudadanos informados de sus derechos de acceso a la información. Es decir, está destinada a intervenir y cambiar prácticas ya arraigadas.

b) Las barreras en el ejercicio directo del derecho son variadas y complejas. Los efectos prácticos de lo anterior y su constitución en barreras al uso del derecho lo pudimos comprobar a partir del resultado del Estudio Sobre Derecho de Acceso a la Información¹⁰ realizado durante 2010 por la Dirección de Estudios en conjunto con la Corporación para las Libertades Ciudadanas a través de la técnica del usuario simulado. Este nos muestra que el nivel de éxito de las solicitudes de información está directamente relacionada con el hecho de ser un solicitante que conoce sus derechos y ser capaz de exigirlos.

¹⁰ Estudio Sobre el derecho de Acceso a la Información Pública; la versión completa del informe puede consultarse en www.consejotransparencia.cl/estudios



Estudio sobre el acceso a la información pública; Dirección de Estudios



Estudio sobre el acceso a la información pública; Dirección de Estudios

Al realizarse solicitudes de información concretas a organismos particulares, las cifras recogidas nos mostraron que, tanto por vía presencial como por la vía de acceso electrónica, la tasa de fracaso ciudadano en la recepción de la información solicitada eleva a un 45% de los casos efectuados como preguntas con respuestas entregables. Se detectaron dificultades relacionadas con la imposibilidad del ingreso de las solicitudes al sistema de gestión de las instituciones, así como también algunas relacionadas con la no entrega de información en los plazos definidos por la ley o denegadas incorrectamente. Esta situación se muestra más aguda cuando observamos la tasa de éxito presencial en un usuario no informado (58%) en comparación con el resultado obtenido por un usuario que hace apelación a su condición de sujeto de derecho de acceso (75%).

c) Expandir el derecho a quienes tienen menos posibilidades de ejercerlo. Como se deduce de lo anterior, aquellos ciudadanos que conocen su derecho y tienen capacidades para ponerlo en práctica son los que lo están ejerciendo con mayor éxito. Si observamos la caracterización de los ciudadanos demandantes de información en las reparticiones públicas, sin que necesariamente conozcan la ley, veremos que tienden a ser en su mayoría mujeres, con formación media y un ingreso familiar bajo¹¹ y que sin embargo, aquellos ciudadanos que llegan a reclamar al Consejo, es decir, los que conocen sus derechos de acceso y saben cómo exigirlos, responden a un perfil radicalmente distinto: en su mayoría es hombre, con formación de post grado y con ingresos familiares altos¹². Esta situación marca un desafío para el Consejo, en tanto su mandato institucional está centrado en promover y ampliar el derecho de acceso a la información y hoy se está centrando en una elite.

d) La profundización de la Transparencia Activa. En lo que se refiere a la transparencia activa como mecanismo de acceso, la Ley N° 20.285 ha puesto a disposición de la ciudadanía soluciones destinadas a facilitarlas y que han significado un sustancial avance. Así, por ejemplo, la Transparencia Activa ha generado ámbitos de información nunca antes vistos en nuestra administración pública, como la publicación del sueldo de todos los funcionarios, entre otras cosas. Sin embargo, hoy a dicho avance se le hacen mayores exigencias, esta vez relacionadas con la calidad, accesibilidad y pertinencia de la información entregada. De hecho, a dos años, el 54% de los entrevistados en el Estudio Nacional de Transparencia 2010, opina que los organismos públicos sólo entregan la información que desean y sólo el 29% está de acuerdo que la información de las web institucionales es confiable.¹³

A fin de traducir metodológicamente los requerimientos de la mirada ciudadana hacia las herramientas de fiscalización, el Consejo para la Transparencia generó una pauta de evaluación en el cumplimiento de Transparencia Activa con lo que denominó un ponderador ciudadano¹⁴. Se construyeron agrupaciones de información a partir de la relevancia que esta tiene para la ciudadanía según lo que arrojaron los resultados de la Encuesta Nacional de Posicionamiento de 2009 y se le aplicó un peso superior para la evaluación del cumplimiento de los sujetos obligados.

Los resultados de la primera fiscalización en Transparencia Activa realizada durante 2010, arrojaron que existe un alto cumplimiento por parte de los organismos de la administración central del Estado que alcanza a un 93,82%. Sin embargo, también se

¹¹ Según el Estudio Nacional de Transparencia 2010, al caracterizar el 32,5% de consultados que ha pedido información pública esta nos muestra que en cuanto a género el 17,6% son mujeres, que el 12,5 tiene educación media y media incompleta y que un 7,2 alcanza un ingreso familiar entre 150 y 250 mil pesos.

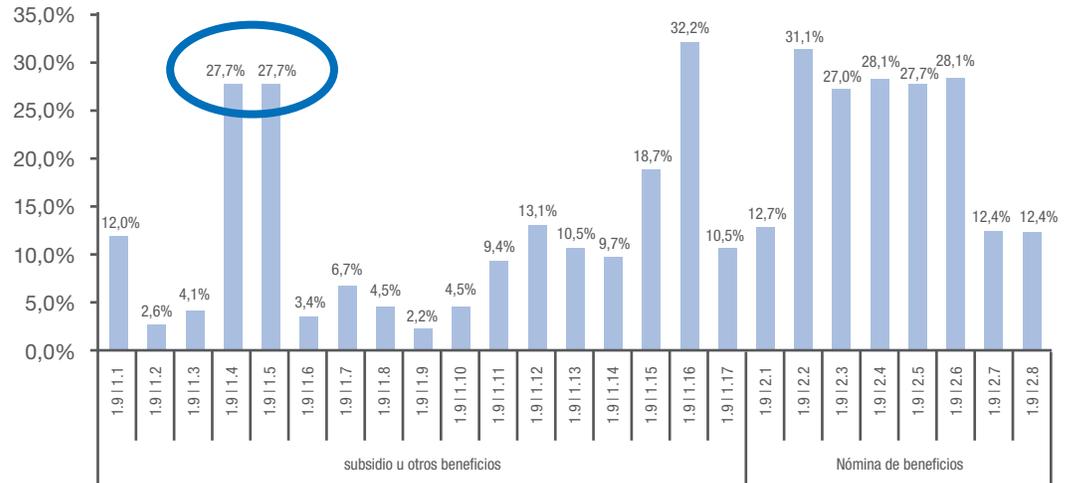
¹² Según el Estudio de Satisfacción de Clientes 2010, los usuarios que han establecido un reclamo en el CPLT corresponden en un 72,8% a hombres, con educación superior y post grado que alcanza a un 66, 1% y con ingresos familiares hasta 2 millones de pesos en un 72,8%.

¹³ Estudio Nacional de Transparencia 2010

¹⁴ Cfr. "Bases para el Modelo de Fiscalización de Transparencia Activa" realizado por la Dirección del Estudios y publicado en www.consejotransparencia.cl/documentos.

hizo evidente que los niveles más altos de incumplimiento se registraron en los ámbitos de entrega de información que facilita el acceso a subsidios y beneficios y, particularmente, en lo que respecta a los requisitos necesarios y los plazos para hacerlo, toda información altamente valorada por la ciudadanía.¹⁵

Puntaje Incumplimiento
"Subsidio u Otros Beneficios"



SUBSIDIOS U OTROS BENEFICIOS

- 1.9 | 1.1 Se presentan los programas de subsidio en planillas separadas.
- 1.9 | 1.2 La planilla indica el nombre del programa.
- 1.9 | 1.3 Se identifica unidad, órgano interno o dependencia que gestiona.
- 1.9 | 1.4 **Se identifican requisitos para postular.**
- 1.9 | 1.5 **Se identificam antecedentes para postular.**
- 1.9 | 1.6 Se identifican montos globales asignados.
- 1.9 | 1.7 Se identifica período o plazo de postulación.
- 1.9 | 1.8 Se identifican criterios de evaluación y asignación.
- 1.9 | 1.9 Se identifican plazos del procedimiento (Si corresponde).
- 1.9 | 1.10 Se indica el objetivo del subsidio o beneficio.
- 1.9 | 1.11 Señala tipo de acto que establece el programa o subsidio.
- 1.9 | 1.12 Señala denominación del acto que establece el programa o subsidio.
- 1.9 | 1.13 Señala fecha del acto que establece el programa o subsidio.
- 1.9 | 1.14 Señala número del acto que establece el programa o subsidio.
- 1.9 | 1.16 Operatividad link.
- 1.9 | 1.17 Operatividad link.

NÓMINA DE BENEFICIARIOS

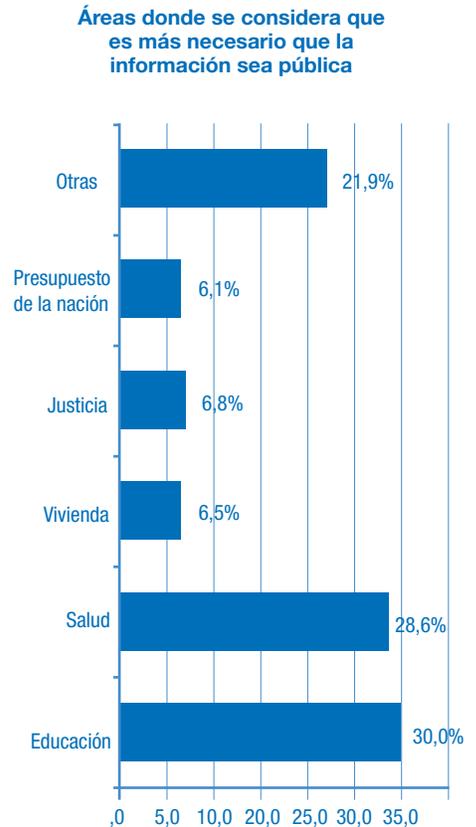
- 1.9 | 2.1 La nómina contempla el nombre completo de los beneficiarios.
- 1.9 | 2.2 La nómina de beneficiarios incluye la fecha de otorgamiento del beneficio.
- 1.9 | 2.3 Señala tipo de acto por el cual se le otorgó.
- 1.9 | 2.4 Señala denominación del acto por el cual se le otorgó.
- 1.9 | 2.5 Señala fecha del acto por el cual se le otorgó.
- 1.9 | 2.6 Señala número del acto por el cual se le otorgó.
- 1.9 | 2.7 La nómina de beneficiarios excluye datos como domicilio, teléfono y correo electrónico del beneficiario.
- 1.9 | 2.8 En caso de que la publicación implique datos sensibles, sólo se incluye número total de beneficiarios y las razones fundadas de la exclusión de la nómina.

¹⁵ Ver resultados de la primera fiscalización, específicamente "Puntaje de Incumplimiento. Subsidios u otros beneficios".

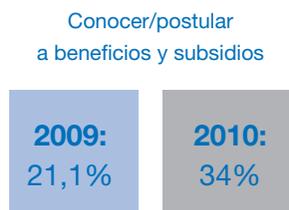
De aquí la barrera que apareció fue la dificultad de los servicios obligados para mirar el cumplimiento de la ley a partir de las necesidades declaradas por los usuarios finales de esta: el ciudadano. En ese sentido, el esfuerzo del Consejo para la Transparencia ha estado orientado a generar mayor pertinencia ciudadana y accesibilidad de la información, no sólo desde los métodos empleados para medir y fiscalizar, sino que también en la vinculación de la transparencia a las necesidades y derechos básicos de la ciudadanía y, por lo tanto, posicionarla como una herramienta de utilidad para acercarse a la consecución de derechos sociales tradicionales como salud y educación.

e) Visibilizar el derecho a la información pública. Desde el punto de vista de por qué se produce la ausencia de la transparencia como un derecho ciudadano, las cifras son relativamente claras. Los requerimientos de información por parte de la ciudadanía no están asociados a la transparencia como insumo para el control político de las autoridades (uso de elite), sino que a satisfacer necesidades de desarrollo de proyectos individuales. En ello la transparencia juega entonces, potencialmente, como un soporte potente, en cuanto logre ser conocida e identificada como tal.

2010	% que mencionó cada tema
1. Salud	52,59%
2. Educación	47,77%
3. Pobreza	37,85%
4. Crimen y delincuencia	33,56%
5. Vivienda	28,52%
6. Empleo	26,44%
7. Medio ambiente	22,75%
8. La economía del país	18,67%
9. Corrupción	17,86%
10. Derechos ciudadanos	13,03%
11. Seguridad nacional	11,65%
12. Desigualdad	11,58%
13. Transparencia de los organismos públicos	11,03%
14. Reconstrucción post-terremoto	10,84%
15. Todos son importantes	9,86%
16. Protección de los datos	6,18%
17. No sabe	1,29%



¿Para qué solicitó esa información?



Como muestra la serie de gráficos, la invisibilidad de la transparencia que se registra en la tabla con los temas de mayor interés para la población, donde aparece en el lugar 13, se revierte cuando esta se vincula a las necesidades directas en educación, salud, traducidas a requerimientos de acceso a los beneficios que el Estado otorga en dichas áreas. El desafío entonces es dar corporeidad a la transparencia, vinculándola con sectores sociales específicos, marcados por los intereses de uso de información de la ciudadanía. De allí que la tarea sea mostrar la transparencia no como un valor en sí mismo, sino que como una herramienta útil para el acceso a otros derechos y hacerla consistente con sus propias necesidades de información.

C) Necesidades Institucionales: dar cuerpo a la gestión por transparencia

En esta triple alianza, entre el Consejo, los sujetos obligados y los ciudadanos, por la transparencia, el componente de las capacidades institucionales desarrolladas por los organismos públicos es clave, no sólo como soporte burocrático de una norma específica, sino como vector estratégico en la posibilidad de avanzar en la transferencia de derechos a los ciudadanos. Ello nos desafía a mostrar los atractivos y ventajas de la transparencia en tanto oportunidad para los gestores públicos de reorientar su acción hacia el usuario final de sus mandatos; los ciudadanos.

a) Existen distintos grados de avances en la instalación de la Ley en las instituciones obligadas. La diferencia principal está entre los organismos centrales del Estado que han contado con la coordinación dada por el poder ejecutivo y los municipios, mucho más diversos y con realidades territoriales muy diferenciadas. Sin embargo, la percepción más asentada, transversalmente entre funcionarios del Estado central y los municipales, es que la Ley de Transparencia ha significado una carga adicional de trabajo con nuevos procesos, funciones y responsabilidades asociadas, sin que ello haya significado la asignación de más recursos, sean estos económicos o simbólicos. Tanto el estudio de caracterización de usuarios realizado por MIDE UC en 2009, como el diagnóstico sobre modelos de gestión levantado por Mauricio Olavarría¹⁶, mostraron que en ello existe una potencial brecha o riesgo que requiere ser manejado y es que la transparencia se transforme en una carga y no en una oportunidad.

A partir de la información recogida, se observa que los principales hitos del proceso de gestión de solicitudes de acceso a la información que son comunes a la mayor parte de las instituciones estudiadas por el Consejo¹⁷, corresponden a:



De estas líneas de acción y comportamiento institucional se han desprendido algunos desafíos vinculados a cómo los servicios están implementando la ley en ámbitos tan importantes como requisitos de ingreso al sistema de solicitudes que sobrepasan los requerimientos normativos o debilidades en el conocimiento de los funcionarios que atienden público de los alcances de la legislación y de las obligaciones que supone.

Por otra parte, Olavarría destaca también un efecto no deseado de los incentivos puestos por la Ley N° 20.285: Si bien reconoce que su destinatario final es el ciudadano y su libre

¹⁶ Mauricio Olavarría; Estudio sobre modelos de gestión en transparencia; 2010; www.consejotransparencia.cl/estudios

¹⁷ Estas etapas son idénticas a partir de los estudios: "Sistema de Transferencia Electrónica de Transparencia (SITRET)", año 2009 y "Tipos de modelos de gestión de información, con foco en la gestión interna del servicio y la política pública de transparencia en sujetos obligados por la Ley 20.285", año 2010. Para la confección de la IG en DAI estas etapas fueron refundidas en sólo 4.

acceso a la información que está en el Estado, hace responsable de su cumplimiento y, por lo tanto, sujeto potencial de sanciones, al jefe superior del servicio.

Ello ha establecido un riesgo de bipolarización. Dado el riesgo de sanción, la autoridad ha tendido a tomar directamente al nivel de responsabilidad política el proceso asociado a la ley, sin embargo, el ingreso cotidiano de las demandas de información ha quedado radicado en el nivel de atención de público, como es natural. Esta potencial desvinculación entre ingreso y tratamiento de las demandas, puede terminar transformando la ley en una herramienta encapsulada y ajena a su esencia universalista que reconoce un derecho otorgado a toda la población.

De allí que en este ámbito el desafío es avanzar hacia la construcción de un modelo de gestión inspirado en la transparencia que quede al interior de los sistemas normales de trabajo de las instituciones y no se transforme en un apéndice a las funciones principales. Según estudios cualitativos¹⁸, para los directivos superiores de los servicios la ley ha significado una garantía de tranquilidad en tanto pone incentivos para que los funcionarios actúen de modo correcto y centrados en el principio de la transparencia, lo que les permite “dormir más tranquilos desde que esta existe”.

Aquí el modo de acción del Consejo para la Transparencia ha estado centrado en la distinción de públicos y medios de intervención precisos para cada uno. Existen dos públicos claves de la acción expansiva del derecho en las instituciones: la alta dirección y las oficinas de atención de usuarios. Mientras mayor conocimiento exista en estos dos vértices tanto del sentido, como de procesos y alcances, la posibilidad de que la ley se haga más eficiente, tanto para ciudadanos como para funcionarios, se acrecienta. En la parte superior de la estructura de funcionamiento se juega el liderazgo y los niveles concretos de compromiso institucional. De lo que se trata es que el sentido ciudadano de la ley coincida con la oportunidad de vincular transparencia con eficiencia.

Por otra parte, desde el punto de vista del personal de atención de los usuarios, la base de la estructura jerárquica de la administración pública, el objetivo es transformarlos no sólo en estrictos cumplidores de protocolos legales, sino en agentes activos de la transferencias de capacidades a los demandantes de información. Y este espacio de interacción es clave y es donde se juega la distinción que impone esta ley: no es lo mismo entregar un servicio que transferir un derecho.

Por ejemplo, en el estudio Sobre el Derecho de Acceso a la Información realizado bajo modalidad de usuario simulado, se observó que desde la perspectiva ciudadana una solicitud fue entregada a un servicio en particular y la respuesta, fue recibida en el plazo correcto pero por otra institución. En la lógica funcional se realizó una derivación, sin embargo al no informarla, el ciudadano quedó ajeno a la posibilidad de ejercer correctamente su derecho. Se entregó un producto, pero no se transfirió un derecho.

Para intervenir sobre las prácticas de uso de derechos en la ciudadanía, el Consejo para la Transparencia debe contar también con la necesidad de transformar prácticas en los funcionarios públicos, tanto en la base como en el vértice de la pirámide funcional, incentivando el cambio de modos de hacer las cosas que se encuentran sedimentadas y asumidas como las únicas posibles. Las prácticas se intervienen con prácticas equivalentes que entreguen soluciones a las mismas necesidades, de un modo distinto.

D) Dar Tangibilidad a un Derecho: un desafío

A modo de conclusión, y como desafío prioritario para los años venideros, es ne-

¹⁸ Feedback Consultores, Estudio de Diagnóstico y Caracterización de Stakeholders del Consejo para la Transparencia, 2010.

cesario decir que la tangibilidad del derecho de acceso a la información es una pieza fundamental en el proceso de instalación de las normas y las instituciones preocupadas de hacer cumplir los mandatos de leyes asociadas a este derecho. Para esta necesidad de dar visibilidad al derecho es fundamental la construcción de dispositivos de mediación y medición que generen experiencia de avance o retroceso en la ciudadanía. Al construir indicadores de transparencia o acceso a la información pública se seleccionan los “productos y bienes” asociados a la ley que los ciudadanos y la opinión pública en general deberían ser capaces de exigir. Del mismo modo, estos indicadores se constituyen en potentes herramientas para el permanente perfeccionamiento de las prácticas institucionales vinculadas a la entrega de la información por parte de los organismos públicos.

2. FUNCIÓN NORMATIVA

A) Modelo de Gestión del Proceso Normativo: líneas de acción, principios y estratégicas generales

Desde la vigencia de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, el Consejo para la Transparencia ha venido desarrollando una labor normativa con la finalidad de promover el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado. Para ello ha dictado nueve instrucciones generales, una recomendación general y numerosos pronunciamientos específicos, además de proponer diversos perfeccionamientos normativos al Presidente de la República.

Por tanto, la labor normativa se desarrolla sobre estos cuatro pilares de acción (Instrucciones Generales, Recomendaciones, pronunciamientos específicos y perfeccionamientos normativos), que definen el ejercicio de las atribuciones encomendadas en las letras d), e) y f) del artículo 33 de la Ley de Transparencia.

1. Líneas de acción de la labor normativa del Consejo

La labor de dictación de normas generales o particulares, vinculantes o facultativas, puede traducirse en instrucciones generales, recomendaciones y pronunciamientos, y se cimienta sobre la base de dos ideas fundamentales:

- La primera, que puede denominarse línea base, busca definir y determinar el sentido y alcance específico que para este Consejo tienen las normas contenidas en la Ley de Transparencia y en el Reglamento de la misma, con el objetivo de sentar interpretaciones uniformes y otorgar certeza jurídica a los órganos de la Administración del Estado —y al propio Consejo— en relación al alcance de las obligaciones que impone el derecho de acceso a la información y a los ciudadanos en cuanto al significado de este derecho¹⁹, y
- La segunda, que puede denominarse línea sectorial, pretende normar ámbitos específicos del quehacer público-administrativo al amparo de la normativa de la Ley de Transparencia y los condicionantes del ejercicio derecho de acceso a la información, con el objetivo de determinar la forma de dar mejor cumplimiento a las obligaciones de transparencia en materias o ámbitos sectoriales determinados²⁰. Es decir, con ello se busca determinar cómo opera la normativa sobre transparencia en ordenamientos jurídicos especiales (contratación pública, función pública, medio

¹⁹ Ejemplos concretos de esta línea son las Instrucciones Generales N°1, 2, 3, 4, 6, 7, y 9.

²⁰ Un ejemplo concreto de esta línea sectorial está dado por la Instrucción General N°8 (D.O. 20.08.2010), sobre la obligación de informar los antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño.

ambiente, urbanismo, etc.).

2. Principios orientadores de la función normativa

Para definir y desarrollar la labor normativa, el Consejo para la Transparencia tiene presente como criterios orientadores los siguientes principios rectores:

2.1. Realidad normativa: los instrumentos normativos que se dicten, ya sea de propia iniciativa o a requerimiento de parte, deberán responder a necesidades concretas de los órganos públicos o de las personas titulares del derecho de acceso, las que serán previamente identificadas, ya sea a través de estudios, encuestas o consultas públicas. Por tanto, y cada vez que la relevancia de la materia lo amerite, será necesario efectuar un proceso de evaluación de impacto regulatorio antes de dictar una norma específica, el que puede traducirse en consultas públicas, talleres grupales, etc.

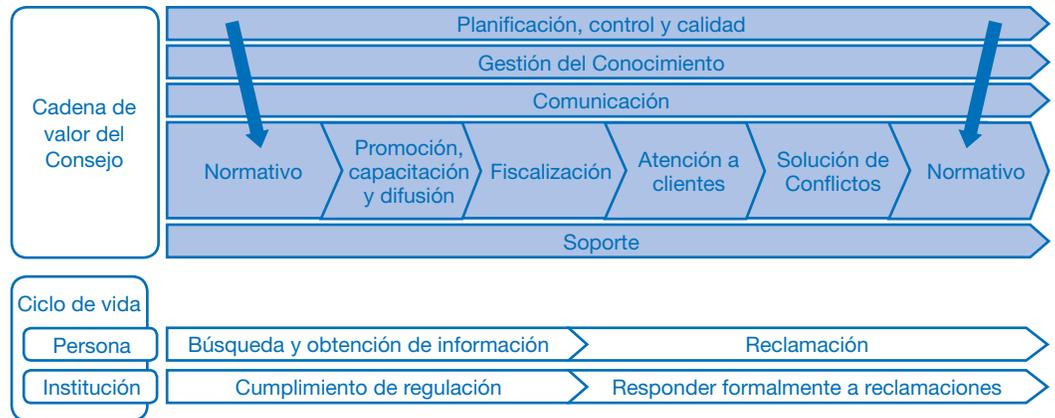
2.2. Claridad normativa: la redacción de los instrumentos normativos, sin desatender su carácter de normas jurídicas, deberá considerar un lenguaje simplificado que permita su fácil comprensión por todos los actores vinculados con la transparencia en el país.

2.3. Densidad normativa: el número de instrumentos normativos estará definido por el justo equilibrio que se debe presentar entre diversas variables a considerar, como son: las capacidades institucionales del Consejo de difusión, capacitación, aclaración, fiscalización y demás de naturaleza administrativa; las posibilidades de dar cumplimiento efectivo a lo resuelto por los órganos obligados y las necesidades de las personas para el ejercicio del derecho fundamental.

2.4. Oportunidad normativa: se tendrá siempre presente, en particular respecto de las normas generales, que el adecuado y espontáneo cumplimiento de una norma exige que se dicten en el momento adecuado y considerando los plazos de vacancia necesarios para que los órganos públicos ajusten sus procedimientos internos, con todo lo que ello conlleva en cada organización: toma de decisiones, asignación de responsables, levantamiento de procesos e implementación.

3. La función normativa dentro del mapa de procesos del Consejo para la Transparencia

La labor normativa constituye el eslabón de inicio y cierre de todos los demás procesos de negocios dentro de la cadena de valor que ha definido el Consejo para la Transparencia. Con ello se busca significar el rol de actividad de apertura y de cierre de la labor normativa, puesto que los instrumentos normativos alimentan las funciones de promoción, capacitación, difusión, atención de clientes, fiscalización y solución de conflictos y, a la vez, se retroalimenta de estas actividades, para volver a normar las nuevas realidades conformadas por éstos al aplicar las normas dictadas. Ejemplo de lo anterior es la regulación en materia de transparencia activa. En la primera etapa se dictó una Instrucción General (la N° 4 y 5), luego se promueve, capacita y difunde, se aplica en la resolución de diversos casos y se fiscaliza su cumplimiento. Luego de ese proceso de aplicación general vuelve a hacerse un levantamiento de necesidades y, de ser necesario, se dictarán nuevos instrumentos que den cuenta del crecimiento y análisis institucional en la materia. Precisamente eso ocurrió en el ámbito de la Transparencia Activa con la dictación de las Instrucciones Generales N° 7 y 9, en las que luego del proceso de difusión y retroalimentación con diversos actores se resolvió complementar las normas originales.



B) Instrucciones Generales dictadas por el Consejo

En el transcurso de este año se dictaron tres Instrucciones Generales. Dos de ellas con la finalidad de perfeccionar las normas sobre transparencia activa contenidas en la Instrucción General N°4, antes de su entrada en vigencia, y una con la necesidad de precisar el sentido y alcance del artículo quinto de la Ley N°20.416.

• **Instrucción General N°7: Complementa Instrucción General N°4, sobre Transparencia Activa (D.O. 25.05.2010).** Ante la necesidad de precisar el alcance de lo dispuesto en la Instrucción General N°4 sobre Transparencia Activa y teniendo presente la especial situación que han debido enfrentar los órganos de la Administración del Estado con ocasión de sismo que afectó a parte del territorio nacional con fecha 27 de febrero del presente año y las diversas retroalimentaciones de los órganos públicos, el Consejo Directivo acuerdo dictar normas que precisarán la manera de informar los actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el Diario Oficial, el personal y sus correspondientes remuneraciones, las contrataciones para el suministros de bienes y prestaciones de servicios, los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, y los resultados el ejercicio presupuestario.

• **Instrucción General N° 9: Modifica y complementa Instrucción General N° 4 y N° 7, sobre Transparencia Activa (D.O. 20.08.2010).** Considerando la conveniencia de precisar el alcance de lo dispuesto en las Instrucciones Generales N° 4 y N° 7 sobre Transparencia Activa, de facilitar el acceso por parte de los ciudadanos a la información y de simplificar la manera de informar a los órganos de la Administración del Estado y la comprensión de lo instruido respecto de la obligación de informar el personal y sus correspondientes remuneraciones y los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros, y teniendo presente lo planteado a este Consejo por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Consejo Directivo acordó dictar una Instrucción General que se hiciera cargo de forma definitiva de todos los puntos pendientes. Con esta última norma, se inició el procedimiento de cumplimiento por parte de los órganos públicos y se cimentaron los procesos de fiscalización y auto-fiscalización posteriores.

• **Instrucción General N°8: sobre la obligación de informar en transparencia activa los antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño (D.O. 20.08.2010).** La Ley N° 20.416, que fijó normas especiales para las empresas de menor tamaño, estableció en su artículo quinto el procedimiento para la dictación de Reglamentos y Normas de Carácter General, disponiendo que “Todos los ministerios u organismos que dicten o modifiquen normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño, con excepción de las ordenanzas municipales y de los dictámenes que puedan emitir los órganos de la Administración

del Estado, deberán mantener a disposición permanente del público los antecedentes preparatorios necesarios que estimen pertinentes para su formulación, en sus sitios electrónicos, en los términos previstos en el artículo 7° de la Ley N° 20.285. Los antecedentes deben contener una estimación simple del impacto social y económico que la nueva regulación generará en las empresas de menor tamaño y podrán ser elaborados por la propia Administración.” Posteriormente, mediante el Decreto Supremo N° 80, de 2010, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, se aprobó el Reglamento para la dictación de normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño, el que establece en los artículos 8° y 9° las normas básicas de publicidad y el contenido de esos antecedentes. Sin perjuicio de ello, como la propia norma legal es la que le da el carácter de información sometida a las exigencias del artículo 7° de la Ley de Transparencia, este Consejo, de común acuerdo con el Ministerio de Economía, reguló mediante Instrucción la forma de dar cumplimiento a la obligación de mantener los antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales a disposición permanente del público, a través de los sitios electrónicos de los órganos públicos.

C) Perfeccionamientos normativos propuestos al Presidente de la República

Con fecha 19 de mayo de 2010, y en ejercicio de la atribución del Consejo para la Transparencia de proponer al Presidente de la República y el Congreso Nacional, en su caso, las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y acceso a la información, conforme lo establece el artículo 33, letra f) de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada por el artículo primero de la Ley N°20.285, mediante Oficio N°886/2010, se remitieron un conjunto de perfeccionamientos normativos a las normas de la referida ley. Los perfeccionamientos propuestos surgieron de la experiencia acumulada en más de un año de vigencia de esta ley y perseguían potenciar sus efectos positivos sobre la gestión pública y la profundización de la democracia.

1. Perfeccionamientos normativos en materia de Transparencia Activa

Una vez finalizado el proceso de dictación de la Instrucción General de Transparencia Activa fue posible identificar una serie de perfeccionamientos normativos que es necesario introducir, tanto a la Ley de Transparencia como a su Reglamento. Todos apuntan a mejorar el contenido de la información a que tiene acceso la ciudadanía por este medio y a elevar los niveles de transparencia.

En relación a la **información del personal de planta y el personal a contrata y a honorarios** se propusieron considerar dos aspectos. Con miras a compatibilizar el reglamento con la ley, se debiese incorporar al personal sujeto al Código del Trabajo, que sólo están contemplado en el primero y, además, incorporar como obligatorio la información relativa a las autoridades que no son funcionarios públicos. En la Instrucción General N°4 esto último se propone como buena práctica.

En el tema de **remuneraciones** se propone especificar que la remuneración debe ser informada respecto de cada uno de los funcionarios y no mediante escalas de remuneraciones, pues muchos funcionarios gozan de asignaciones especiales (por sobre el sueldo que le corresponde al grado) y obligan al ciudadano a hacer cálculos inexactos para tratar de determinar la remuneración.

En el tema de las **declaraciones de intereses y de patrimonio**, que fueron establecidas como buenas prácticas en la Instrucción General N°4, por la relevancia de la información en ellas contenidas respecto de las autoridades obligadas a otorgarlas, se estimó conveniente elevar el estándar de obligatoriedad, desde una simple recomendación, a una obligación legal de transparencia activa, incorporándola como un literal adicional al artículo 7 de la Ley de Transparencia.

2. Perfeccionamientos normativos en materia de derecho de acceso y notificación de terceros

En este ámbito se detectaron una serie de indefiniciones legales que es necesario resolver, con la finalidad de dar certeza jurídica a los solicitantes de información como a los órganos y servicios de la Administración del Estado en la tramitación de los procedimientos administrativos de acceso a la información.

Las principales problemáticas planteadas en este tema se refieren a aquellos casos en que la solicitud de acceso se refiere a documentos o antecedentes que contengan información que **pueda afectar derechos de terceros**. En primer lugar, el escaso plazo de dos días que contempla la ley para el análisis de la solicitud, estudio de la información y definición de si se pudieren afectar con su entrega los derechos de terceros. Lo anterior, dificulta a los órganos iniciar el proceso de notificación en el plazo indicado y en las charlas informativas han manifestado su preocupación de realizar con posterioridad la notificación al tercero. El perfeccionamiento en este caso exige ampliar este plazo para que el órgano pueda proteger adecuadamente los derechos de terceros.

En cuanto a la notificación propiamente tal, surge la duda de la obligación de notificar a un **gran número de personas**, como todos los contribuyentes del país o todos los beneficiarios de subsidios para la vivienda, a todos los funcionarios públicos, etc. Una posible solución es abrir un periodo de información pública, fijando un procedimiento simple que permita conocer la opinión de algunos de los afectados y tomar una decisión general.

Siguiendo con el tema de la notificación, la otra problemática planteada y que la ley no se hace cargo, son **los casos de imposibilidad de notificar al tercero** por no ser habido en su hogar, por cambio de domicilio o inexactitud de éste, por no contar con el domicilio dentro de la información, etc. En estos casos, la ley parece entender que el tercero no se opuso y que se debe entregar la información, sin embargo, los derechos de terceros siguen existiendo y pueden ser afectados. La posible solución es permitir al órgano hacer una ponderación y proteger ese derecho, tal vez por el 21 N°2, lo que se debiese afirmar expresamente.

A su vez el **plazo de respuesta del tercero** es en extremo acotado, sólo tres días. Si se parte de la base que el plazo total es de 20 días, prorrogable por otros 10, debiese darse un plazo mayor y más flexible para que el tercero responda, lo que exige modificar la ley en ese sentido.

En este mismo ámbito y con la finalidad pedagógica de facilitar el cumplimiento de esta obligación legal, **el Consejo ha fijado criterios para la omisión de la notificación**, en los siguientes casos: si el servicio justifica que no existen derechos afectados; si el Consejo ha resuelto que la entrega de la información no puede afectar de ningún modo los derechos de la persona o si ya se resolvió o el servicio acredite que es información secreta o reservada de acuerdo a una LQC. Sin perjuicio de ello y de la resolución del caso a caso, parece conveniente establecer estos criterios en el contexto del artículo 20 de la Ley de Transparencia y en el 34 del Reglamento, pues una interpretación restrictiva de éstos puede llevar a la conclusión de la necesidad de efectuar de todas formas la notificación.

3. Perfeccionamientos normativos en plazos de reserva o secreto

Con la dictación de la Instrucción General N°3 el Consejo fijó algunos lineamientos básicos para ordenar en forma lógica el cumplimiento de la obligación de incorporar a un índice los actos y documentos declarados secretos y reservados. Sin embargo, se pudo detectar que existen normas que es necesario aclarar o reinterpretar al amparo del sistema de acceso dispuesto en nuestro país.

El artículo 22 inciso segundo, que dispone que a los cinco años contados desde la notificación del acto que declara la calificación como secreto o reservado, el servicio u órgano que la formuló podrá **prorrogarla** por otros cinco más, no se condice con las normas generales de transparencia y con los procedimientos de acceso y de reclamo. Lo anterior, pues la ley chilena no faculta a los órganos para hacer una declaración de esta naturaleza en forma previa a una solicitud de acceso a la información y, además, porque en los casos en que se decreta el secreto o reserva no es necesariamente el órgano público el que lo dispone, sino que también puede ser el Consejo o, en última instancia, la Corte de Apelaciones. De todo ello no da cuenta dicho artículo y genera confusión respecto a su acertada aplicación. Por consiguiente, se hace indispensable aclarar su alcance en el contexto de nuestra propia normativa.

Por otra parte existen **dos plazos que no se interrelacionan** adecuadamente. El referido plazo de cinco años, prorrogable por otros cinco, de calificación de secreto o reserva, no está acorde con el plazo de 10 años de custodia, preservación y seguridad respecto de los documentos declarados secretos o reservados. Si fuese un correlato, tanto la calificación como la custodia debiesen durar igual tiempo.

Otro tema puntual que exige una definición legal es el del **plazo indefinido de calificación de secreto o reservado de la información relativa al ámbito de la defensa nacional**, cuando dicen relación con la planificación militar o estratégica, o de aquellos cuyo conocimiento pueda afectar la integridad territorial de Chile, la interpretación o cumplimiento de un tratado internacional en materia de límites, la defensa internacional de los derechos de Chile y la política exterior del país de manera grave. La problemática que plantea esta norma es que existe un ámbito de secreto o reserva que, de acuerdo a su tenor, nunca podrá ser levantado para permitir el acceso del control social a las decisiones tomadas por la autoridad, por lo que parece conveniente establecer una instancia de revisión o desclasificación de este tipo de información después de cierto plazo (20 años o más, incluso), ya sea de forma individual o por materias generales, de oficio por el propio órgano, previo requerimiento del Consejo o a instancia de parte.

4. Perfeccionamientos normativos en el procedimiento de reclamos y amparos

Con la finalidad pedagógica de aclarar un aspecto que el Consejo ya ha definido en algunas decisiones, se estima oportuno establecer que el plazo para interponer el reclamo ante el Consejo **no agota el ejercicio del derecho de acceso respecto de la información solicitada**, sino que siempre existe la posibilidad de volver a presentar una nueva solicitud sobre la misma información y denegada que ésta sea volver a recurrir al Consejo.

Dado que existe una alta tasa de reclamos inadmisibles (cerca de un 45%) y que casi la mitad de éstos lo es por haber vencido el plazo de 15 días se estima conveniente ampliarlo.

En conformidad a la experiencia alcanzada en estos meses y el número de reclamos que se presentan, se hace necesario facultar al Consejo e implementar **instancias alternativas de solución de conflictos**, en cuyo caso se deberá disponer que la información recabada en este proceso no podrá ser utilizada para la futura resolución del caso y que los pronunciamientos efectuados o las opiniones emitidas no constituyen impedimento ni inhabilitarán al Consejo para la adopción de la decisión definitiva, de no ser exitosa la instancia de resolución alternativa. Respecto de la amplitud de la potestad, parece conveniente disponerla en forma genérica, en todos los casos, y entregar al Consejo la definición de cuándo será procedente.

Por último, en relación a la **publicidad o secreto de los documentos que se acompañan durante el procedimiento de reclamo o amparo**, la ley dispone que cuando el Consejo declara en una decisión que la información es secreta o reservada “también

tendrán dicho carácter los escritos, documentos y actuaciones que hayan servido de base para su pronunciamiento”. Sin embargo, como no es posible saber a priori la forma en que se va a resolver un caso determinado y teniendo en consideración el principio de bilateralidad de la audiencia, se estima necesario disponer que esto sólo se aplica respecto de los documentos que revelen dicha información, siendo público el resto del expediente y que se presumirá que los documentos agregados al expediente son públicos salvo que quien los presente pida preventivamente su reserva y el Consejo estime justificado darle ese carácter mientras dure la tramitación del caso.

El **plazo de cinco días** establecido en la ley para la resolución del reclamo es en extremo breve, considerando los plazos de resolución actual. Bajo un criterio de realidad parece conveniente extender en forma puntual este plazo, acogernos a los plazos generales de tramitación de los procedimientos administrativos o modificar la época desde la que se cuenta el plazo de resolución.

5. Perfeccionamientos normativos respecto del reclamo de ilegalidad

En materia de recursos que caben en contra de la decisión del Consejo Directivo, se ha acogido a tramitación el **recurso de reposición** que dispone la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos. Sin perjuicio de ello, la Ley de Transparencia dispuso sólo la existencia de un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones y parece conveniente aclarar la pertinencia de que concurren copulativamente ambas instancias de revisión o sólo una de ellas.

Otro problema puntual que el Consejo deberá enfrentar es la **diversidad de Cortes de Apelaciones competentes**, puesto que pueden existir dos Cortes (o más, según el caso) competentes si se está al criterio establecido en la Ley de Transparencia, que fija la competencia en el domicilio del reclamante. Es decir, en un mismo caso cuando el domicilio del solicitante sea distinto al del órgano requerido, la Corte del domicilio del solicitante de la información y la Corte del domicilio del órgano serán competentes.

En virtud del artículo 29, los órganos si quieren suspender la obligación de entregar información establecida en una decisión del Consejo, basta con que interpongan el reclamo de ilegalidad, ya que dicho artículo **no exige la notificación del mismo**. Con ello se puede perpetuar la suspensión hasta que el órgano discrecionalmente disponga la notificación. Por consiguiente se hace necesario buscar una solución legislativa que establezca como no necesaria esa notificación y que acelere el procedimiento, disponiendo que el Consejo y el tercero interesado evacúen informe dentro de un plazo definido, sin necesidad de notificación por cédula, asimilando el procedimiento al establecido para el recurso de protección.

La norma legal sólo establece como **obligatorio esperar el informe del Consejo o la expiración del plazo**. Sin embargo, no suspende la resolución de autos en relación con la falta o plazo pendiente para los descargos u observaciones del tercero, que en este caso es el titular del derecho de acceso (no el Consejo). Por tanto, se propone que se espere se evacúe el traslado por éste.

6. Perfeccionamientos normativos relativos al Consejo para la Transparencia y sus funciones

En virtud de la experiencia de aplicación de la Ley de Transparencia y de la necesidad de fortalecer la labor de fiscalización, se estima necesario establecer que el Consejo está facultado para exigir, directamente, a los órganos **la entrega de información y la facilitación en el ejercicio de su función** de fiscalización, además de requerir información para fines de estudios, estadísticas, y, en general, para disponer medidas de seguimiento adecuadas en relación a los portales de transparencia activa y los procedimientos administrativos de acceso que se siguen ante los propio órganos públicos. Desde el punto de vista del funcionamiento del Consejo Directivo del Consejo para la

Transparencia, la **actual estructura de cuatro consejeros** se ha presentado demasiado rígida para responder ante la falta del quórum necesario para funcionar, siendo necesario disponer de alguna forma de integración que asegure el normal funcionamiento del Consejo en esos casos. Una posible fórmula es permitir que funcionarios del Consejo lo integren, como por ejemplo el Director General o algún otro director.

Se propone aumentar el tope máximo de **las dietas** a que tienen derecho los consejeros, para poder organizar un mayor número de sesiones al mes y que éstas estén debidamente remuneradas.

Por la importancia de la labor de interpretación de la normas sobre transparencia que se entrega al Consejo, es de suma importancia disponer que las normas reglamentarias dictadas por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 32, N°6 de la CPR, que se dictan en materia de transparencia requerirán **informe previo del Consejo**.

Se propone que respecto del Consejo para la Transparencia se disponga una instancia formal y obligatoria de cuenta pública de su gestión anual.

7. Perfeccionamientos normativos relativos a las infracciones y sanciones establecidas en la Ley de Transparencia

Desde la época de entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, el Consejo no ha determinado la existencia de infracciones, ni aplicado sanciones por su comisión. Sin embargo, de la sola lectura de las normas legales contenidas es posible detectar una serie de problemáticas que hará más dificultosa la labor del Consejo y que es necesario corregir.

La Ley de Transparencia contempla sólo sanciones **por denegación infundada, por no entrega oportuna y por incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa**. Sin embargo, nada dice cuando el órgano se niega a entregar la información al Consejo para que éste pueda resolver con conocimiento de causa, o ante la entrega de información incompleta, inexacta o falsa, ya sea al Consejo o al solicitante. En esos casos, a pesar de tratarse de una acción que atenta contra la transparencia y sus procedimientos no existe sanción. Por tanto, se hace necesario ampliar el campo de infracciones y disponer que constituirá infracción el incumplimiento de las obligaciones que impone la Ley de Transparencia, su reglamento y las instrucciones generales dictadas por el Consejo.

Por otra parte, la Ley de Transparencia establece **sanciones muy acotadas** en el caso de infracción, consistentes en multas de 20% a 50% de la remuneración del infractor y, en caso de persistir el incumplimiento, el doble de la multa y suspensión del empleo por cinco días. Por consiguiente, y con la finalidad de otorgar herramientas de sanción más flexibles al Consejo, parece conveniente ampliar el rango de sanciones y agregar la censura, las multas (sin porcentaje mínimo, sólo máximo) y la suspensión (sin días mínimos, sólo máximos), en correlato con las del Estatuto Administrativo.

Además, es necesario **precisar el concepto de sujeto “infractor”** que contempla la Ley de Transparencia en el artículo 47, toda vez que ante un incumplimiento injustificado de las normas sobre transparencia activa se le sanciona con multa de un 20% a un 50% de sus remuneraciones. A diferencia del derecho de acceso a la información que sanciona directamente al jefe superior del servicio, en este caso se alude al infractor, quien puede ser difícil de determinar en una institución donde distintas unidades participan de la toma de decisiones en relación al contenido de la información que se publica por transparencia activa.

La Ley de Transparencia faculta al Consejo para la Transparencia para **aplicar san-**

ciones a los jefes superiores de los servicios cuando incurren en algunas de las infracciones señaladas, sin embargo, no establece la forma cómo se va a hacer operativa dicha aplicación. Por ejemplo, en el caso que se aplique una multa **cómo se va a proceder**, una posibilidad es dar una orden directa a los jefes de presupuesto de los órganos respectivos para que apliquen el descuento respectivo, sin necesidad de que exista una instrucción de su superior jerárquico (que en este caso coincide con el sujeto sancionado). Lo mismo acontece con la suspensión en el cargo, una forma de hacerla operativa es enviando un oficio directo al jefe de personal, para que ordene la privación temporal del empleo y la correspondiente aplicación de la multa, sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo, informado al Consejo directamente del cumplimiento de la misma. En ambos casos lo que se requiere es una norma habilitante que permita aplicar las sanciones administrativas directamente.

Respecto de las obligaciones de transparencia activa que pesan sobre las **empresas públicas**, conviene precisar al **sujeto infractor** de acuerdo a parámetros generales.

D) Seguimiento Legislativo

La creciente presentación de iniciativas parlamentarias que inciden en la implementación de la política de transparencia y en la protección de datos de carácter personal, llevaron a la institución a crear un sistema de seguimiento a estos proyectos de ley, de manera sistemática como una iniciativa de la Unidad de Secretaría Técnica y que tiene por objeto informar tanto al Consejo Directivo y al Director General, como a los demás interesados del Consejo (Dirección de Estudios, Dirección Jurídica, Unidad Normativa y Regulación) acerca del estado de tramitación de los proyectos de ley que son de interés para la Corporación, advirtiendo y proponiendo, en su caso, planes de acción que permitan mitigar los riesgos de aquellas iniciativas que afecten las funciones y competencias del Consejo para la Transparencia.

Hitos 2010

- Con fecha 15 de junio de 2010, el Presidente del Consejo, Sr. Raúl Urrutia Ávila, asistió a la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, a expresar su opinión sobre el proyecto de ley que modifica la Ley N°18.556, Orgánica Constitucional sobre sistemas de inscripción electoral, Boletín 6979-06. Esta citación fue gatillada por la decisión del Consejo para la Transparencia sobre la publicidad de los registros electorales del SERVEL. Considerando que Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral señala expresamente que la información de las inscripciones electorales es pública, se presenta este proyecto que busca modificar el artículo 25 de la Ley N° 18.556 señalando expresamente que los datos de carácter personal como son el Rut, la profesión y la calidad de no vidente o analfabeta de una persona, no sean públicos, haciendo compatible la norma constitucional de la publicidad de los actos de los órganos de la Administración del Estado, con el derecho constitucional relativo a la protección de la vida privada y la honra de la persona y su familia.

- Por acuerdo del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia, se solicita a la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados una audiencia para emitir una opinión sobre el proyecto de ley que establece normas especiales sobre publicidad o reserva de ciertas actuaciones procesales, Boletín 7217-07. De esta forma, el 27 de octubre de 2010 asistieron a exponer a las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia, y Defensa Nacional el Consejero Juan Pablo Olmedo y el Director General del Consejo, Sr. Raúl Ferrada. Se hace entrega de una minuta con las opiniones del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia.

- Se le realiza seguimiento a diversos proyectos de ley, entre los cuales destacan el que modifica la Ley N°19.628, sobre protección de datos personales y la Ley N°20.285,

de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Boletín 6120-07; proyecto de ley que regula la actividad del Lobby, el proyecto de ley que propone modificaciones al Consejo para la Transparencia y diversos proyectos de ley sobre protección de datos personales, entre los cuales destaca el proyecto de ley que busca evitar el uso abusivo de datos personales.

3. PROMOVRIENDO LA CULTURA DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: APRENDIZAJES DESDE LA ÓPTICA DE LA EVALUACIÓN

Dentro de los principios y los objetivos estratégicos que busca el Consejo para la Transparencia está el fortalecimiento del sistema democrático chileno a través de la promoción, la educación y la participación ciudadana, todos derechos consagrados en los Estados desarrollados.

Las actividades desarrolladas por la Unidad de Promoción y Clientes del Consejo han tenido como fundamento la misión, valores y objetivos estratégicos que se han definido en la cadena de valor. De esta manera, se asume una visión ciudadana, que vela por la entrega de información transparente a las personas, en plena concordancia con el principio de facilitación establecido en la Ley de Transparencia y con el fin de contribuir a la promoción de ciudadanos comprometidos, participativos y empoderados en el ejercicio pleno de sus derechos, respetando su diversidad y el desarrollo subjetivo. Esto redundando directamente en la promoción y cooperación en la construcción e institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile, garantizando el derecho de acceso a la información pública de las personas. Para lo cual se han resguardado la existencia de canales de comunicación claros y eficientes de entrega de información para dar respuesta a todos los requerimientos de los ciudadanos.

El modelo está inspirado en entregar un servicio de calidad teniendo como ejes centrales la entrega de un servicio que considere la necesidad de conocer y regular las expectativas del cliente. Esto significa conocer en profundidad las expectativas que se traen, regularlas sobre la base de información respecto de las competencias y ámbito de acción del Consejo, para luego efectivamente cumplirlas.

A) Modelo de Atención y orientación ciudadana en el ejercicio del derecho de acceso a la información

El sistema de atención ciudadana contempla los servicios otorgados por este Consejo para los diferentes tipos de cliente, según sean sus requerimientos y necesidades. Se puede entender como la actualización concreta de la primera línea estratégica de la Unidad de Promoción y Clientes. El tipo de Requerimiento que presenta el ciudadano depende de tres dimensiones: la información que solicita, la complejidad que demanda su atención y la implicancia de ámbitos de acción y conocimiento propios y exclusivos del Consejo.

Durante el año 2010 la Unidad de Promoción y Clientes del Consejo, recibió un total de 4.870 consultas, siendo las más recurrentes aquellas relacionadas con la Ley de Transparencia, el rol del Consejo para la Transparencia, inquietudes sobre Transparencia Activa y orientación a reclamantes sobre el estado de sus casos.

|| Ver ANEXO N°1: Estadísticas de Plataforma de Atención Ciudadana

Otras actividades específicas de esta plataforma fueron: gestionar las solicitudes de información que ingresaron al Consejo, tramitar amparos y reclamos sometidos al procedimiento de Sistema de Salidas Anticipadas de Amparos, derivados de la Unidad de

Admisibilidad, apoyar en el seguimiento de decisiones de amparos y reclamos, y en caso de ser necesario, proponer instrucción de sumario al Consejo Directivo.

El procedimiento **Sistema Alternativo de Resolución de Casos** se desarrolló para contribuir a descongestionar la carga de trabajo en la tramitación de causas de fondo, dar mayor protagonismo, control y satisfacción de las partes, reducir los plazos de tramitación (principio de oportunidad), dar mayor flexibilidad en la búsqueda de soluciones (principio de facilitación) y selectividad y eficiencia en el uso de los recursos (principio de economía procesal).

En el caso del **seguimiento del cumplimiento de las decisiones** se logró administrar un proceso de seguimiento a los incumplimientos de decisiones adoptadas por el Consejo Directivo, generando una atención a los reclamantes mediante la entrega de un servicio de información y orientación sobre diversas temáticas asociadas a la fase de cumplimiento de decisiones y sumarios, la Ley de Transparencia y la función del Consejo para la Transparencia, y recibir, analizar, tramitar, derivar (en su caso) y resolver los incumplimientos que presenten los reclamantes. El seguimiento de las decisiones y el cumplimiento de éstas se enmarca dentro del rol fiscalizador de esta Corporación, siendo ellas las consecuencias de su deber legal establecido en el artículo 33 letra a). El cumplimiento de éstas es condición básica para el posicionamiento y legitimación de esta Corporación dentro del sector público, como órgano contralor de las normas de transparencia y principal promotor del fortalecimiento de la cultura de la transparencia en el sector público.

B) Atención y orientación a Órganos de la Administración del Estado y desarrollo Red de Enlaces

El Consejo para la Transparencia, mediante su Instrucción General N° 2 ha establecido la obligatoriedad para cada organismo de la Administración del Estado a que se realice el nombramiento de un Enlace para el Consejo para la Transparencia.

Este Enlace es el/la (los) funcionario/a(s) que cada organismo dispone para el diligenciamiento de todo aquello que dice relación con transparencia de la función pública, y quien gestiona requerimientos que este Consejo hace llegar al organismo de la Administración del Estado, como asimismo es quien efectúa las consultas que su entidad estime pertinente efectuar a nuestra Corporación. De esta manera, se origina un vínculo de contacto permanente, que da cuenta de la colaboración que necesariamente debe existir para el efecto indicado.

La necesidad de generar una coordinación proactiva y fluida con los órganos de la Administración del Estado y otras instituciones es fundamental para el debido cumplimiento de la Ley de Transparencia. Las actividades que se han desplegado en este ámbito se han ido incrementando de manera significativa junto con el aumento de reclamos y amparos que ha experimentado el Consejo, entre otras cosas.

Así durante los primeros meses de 2010 se logró la obtención de un porcentaje importante de nombramientos no sólo de Municipios, sino también de los organismos a nivel central, entendiendo además estos organismos la importancia de esta designación. Atendido este proceso de fidelización se destacan las actividades de identificación de enlaces, lográndose un 100%, el envío de material de difusión, y en especial el desarrollo, implementación y puesta en marcha del Sistema de Administración de Contactos.

Como complemento a ello se desarrollaron iniciativas consistentes en el envío de decisiones a enlaces de manera segmentada (ejemplo: ámbito municipal), promoción, asesoría y acompañamiento a Enlaces tanto del gobierno central como a los municipales en la utilización de la herramienta de autofiscalización y un apoyo constante a consultas.

Ha sido en este escenario que se ha iniciado la implementación de una estrategia de segmentación de los Enlaces, la que ha encontrado su justificación en la detección de las necesidades de orientación en el marco de Ley de Transparencia propias de cada organismo de la Administración del Estado, logrando determinarse que cada servicio es un ente diverso con características propias, concretas y definidas.

Dentro de este mismo marco, se considera un monitoreo permanente de los enlaces, para saber quiénes son designados como tales y cuales otros son depuestos de esta labor y mantener actualizados sus datos de contacto²¹.

En atención a lo señalado anteriormente es que visualizando y proyectando la mejora continua del sistema utilizado, se elaboró el proyecto “Comunidad de Enlaces”, que constituye principalmente una red de apoyo y colaboración en el marco de las solicitudes de acceso a la información pública y las acciones tendientes a amparar este derecho.

C) Actividades de Capacitaciones y Difusión

Las actividades de capacitaciones y promoción llevadas a cabo durante el año 2010 tuvieron por objetivo dar cumplimiento a las tareas legalmente encomendadas de capacitación de funcionarios públicos en materias de transparencia y acceso a la información, y de difusión a los ciudadanos sobre las materias ya mencionadas. Para ello se utilizaron diversas metodologías educativas y de difusión para tener un impacto real y efectivo a nivel nacional.



Durante el año se realizaron 93 actividades de capacitación, logrando la asistencia de un total de 4.928 personas. Las actividades fueron hechas en un 32% a enlaces y funcionarios públicos de Gobierno, en un 24% a sociedad civil y organismos comunitarios y en 12% a Enlaces y funcionarios municipales.

Así se desarrollaron programas y metodologías de capacitación que respondan a las necesidades de los objetivos estratégicos de la institución, se entregaron contenidos para acercar la Ley a la ciudadanía y mejorar la gestión de las instituciones públicas, y se implementaron diversas actividades de capacitación presencial a nivel nacional a sociedad civil y ciudadanos, como también se diseñaron, desarrollaron y distribuyeron productos de difusión corporativos.

Siendo consecuentes con la competencia nacional de este Consejo, y conscientes de la necesidad de realizar actividades de promoción y capacitación de manera descentralizada, se logró que 71% de la convocatoria a estas actividades fuera en regiones.

|| Ver ANEXO N°2: Cuadro descriptivo actividades de capacitación Consejo para la Transparencia

El nivel de satisfacción en estas actividades por parte de los participantes fue calificada



²¹ Ante ello, surge la necesidad de verificar si: 1) La dirección de correo es la correcta; 2) Si ha existido una mutación en ésta; 3) Si el cambio es en la persona del enlace, o 4) Si el dato que dispone el Consejo es el correcto, pero el operador del sistema electrónico del organismo es el que presenta irregularidades que no permiten la recepción de la información que por esta vía se le envía.

con la nota promedio de 6,5 (de un máximo de 7). El promedio de notas en la encuesta de aprendizaje fue 6,3. Dicho instrumento se aplicó para conocer las competencias de aprendizaje adquiridas durante las actividades.



Así también en la Encuesta Nacional de Posicionamiento y Encuesta de Satisfacción de Clientes 2010 se logró tener los siguientes índices en los clientes públicos:

Satisfacción con aspectos de las capacidades	Evaluación Global de la Capacitación	Relevancia de los Contenidos	Utilidad de los Contenidos	Posibilidad de aplicación de los contenidos en su trabajo posterior	Metodología utilizada para impartir la capacitación	Profundidad de los temas tratados	Tiempo para hacer preguntas
Satisfecho y Muy Satisfecho	91%	97,2%	93,5%	90,6%	87,8%	82,2%	80,3%
Insatisfecho y Muy Insatisfecho	8,4	2,8%	6,5%	9,3%	12,2%	17,8%	19,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Dirección de Estudios

D) Desarrollo de Plataforma Educativa

La Plataforma Educativa del Consejo para la Transparencia consiste en un sistema educativo integral, a cargo de la Unidad de Promoción y Clientes, que comprende un conjunto organizado de recursos pedagógicos puestos a disposición, tanto de las personas que deseen adquirir conocimientos y destrezas vinculadas a las distintas materias propuestas, como de los funcionarios que se desempeñan en órganos y servicios públicos, que requieran interiorizarse mejor en el sentido y alcance de las disposiciones de la Ley de Transparencia y/o capacitarse en el adecuado cumplimiento de estas.

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 Consejo para la Transparencia 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 Chile.

4. APLICACIÓN DE UN MODELO DE FISCALIZACIÓN

A) Antecedentes Normativos

De acuerdo con el artículo 33 letra a) de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, el Consejo para la Transparencia, tiene entre sus funciones y atribuciones fiscalizar el cumplimiento de la Ley y aplicar sanciones en caso de infracción.

Para llevar cabo esta labor, se diseñó un modelo de fiscalización conforme al acuerdo

adoptado en reunión del Consejo Directivo N° 150 de fecha 20 de mayo de 2010. En dicho modelo se resguarda el cumplimiento de la publicación de las materias establecidas en los artículos 6° y 7° de la Ley de Transparencia y de las Instrucciones N° 4, 7, 8 y 9. El modelo considera la incorporación de ponderaciones de acuerdo con el análisis de la experiencia internacional y los intereses expresados por los ciudadanos. El marco normativo aplicable fue:

- Ley N° 20.285, sobre Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado.
- Reglamento de la Ley N° 20.285.
- Instrucciones Generales del Consejo para la Transparencia N° 4, 7, 8 y 9.

B) Enfoque del Trabajo

B.1) Objetivo del proceso

Verificar el grado de cumplimiento de la normativa de Transparencia Activa por parte de los organismos de la Administración Central del Estado, mediante la creación de un modelo de fiscalización y la aplicación de sus herramientas con el objeto de mejorar continuamente el acceso y la calidad de la información que mensualmente deben actualizar.

B.2) Metodología

Se definieron los siguientes parámetros:

- **Unidad de análisis:** Cumplimiento de obligaciones en transparencia activa de los órganos de la Administración del Estado.
- **Unidad de observación:** Referidas al banner Gobierno Transparente instalado en las páginas web de los organismos fiscalizados.
- **Instrumento de medición:** La normativa sobre transparencia activa define los contenidos que se deben publicar y especifica la forma y disposición en que estos se deben presentar, lo cual permite verificar su cumplimiento mediante la aplicación de una pauta o lista de chequeo de los aspectos que se definen en las Instrucciones Generales N° 4, 7, 8 y 9. Se elaboró un cuestionario estructurado sobre la base de preguntas con respuestas dicotómicas (Sí o No) y “No aplica”.

El instrumento de evaluación consideró las siguientes alternativas de medición:

- Sí : Cumplimiento de la normativa T.A. (valor de la respuesta = 1)
- No : No cumplimiento de la normativa T.A. (valor de la respuesta = 0)
- NoAplica : Ítem excluyente en el cálculo al interior del elemento de T.A. (El organismo indica que no aplica el elemento de T.A. en su totalidad)

- **Ponderación²²:** Las ponderaciones surgen de la necesidad de reflejar las materias prioritarias en el interés de las personas para dar peso relativo a los distintos componentes del instructivo.

De esta forma se agruparon los distintos puntos de las Instrucciones Generales en apartados y se asignaron sus respectivas ponderaciones.

|| Ver ANEXO N°3: Agrupación de los distintos puntos de las instrucciones generales en apartados y asignación de sus respectivas ponderaciones

²² Modelo de Fiscalización T. A., Dirección de Estudios del CPLT, Santiago, mayo de 2010.

B.3) Proceso

Además de la verificación y medición del cumplimiento en transparencia activa, uno de los principales focos de interés de este proceso es la entrega de herramientas a los organismos fiscalizados, para mejorar continuamente la calidad de la información publicada en sus banners. Lo anterior se ve reflejado también en las etapas consideradas, en los informes detallados de cumplimiento y las instancias de retroalimentación y solución de consultas.

|| Ver ANEXO N° 4: Etapas consideradas en el proceso de fiscalización de Transparencia Activa 2010

C) Resultados Fiscalización 2010**C.1) Primera Etapa de Fiscalización**

Organismos fiscalizados:

- La revisión consideró la fiscalización de 267 organismos de la Administración central del Estado.

|| Ver ANEXO N°5: Categorías de los organismos de la administración central fiscalizados

Resultados Primera Etapa:

- El puntaje promedio obtenido por las 267 instituciones fiscalizadas alcanza un 88,18%
- El mayor cumplimiento promedio lo presentan las subsecretarías con un 93,9%, seguido por los servicios públicos dependientes y/o relacionados con el ejecutivo a través de los ministerios con un 91,7%
- A nivel regional los puntajes promedio tienden a ser más bajos y sólo los servicios de vivienda y urbanización superan el promedio general con un 90,4%.
- Tanto las Gobernaciones Provinciales como los Gobiernos Regionales, se distancian alrededor de 10 puntos porcentuales por debajo del promedio general del conjunto de organismos fiscalizados.

|| Ver ANEXO N°6: Puntajes promedio resultados generales primera etapa de fiscalización

Buenas Prácticas:

- Las buenas prácticas que se presentan en mayor proporción se relacionan con la incorporación de links e información sobre las facultades, funciones y atribuciones de las unidades, órganos o dependencias, contemplados en normas de rango inferior a la ley.

|| Ver ANEXO N° 7: Puntajes promedio buenas prácticas primera etapa de fiscalización

C.2) Segunda Etapa de Fiscalización

Organismos fiscalizados:

- La revisión consideró la fiscalización de los mismos 267 organismos de la Administración central del Estado de la primera etapa.

Resultados Segunda Etapa de Fiscalización:

- El puntaje promedio de las 267 instituciones alcanzó un 93,82% observándose un aumento promedio de 5,64% respecto de la primera etapa.
- El mayor cumplimiento promedio lo presentan las Subsecretarías con un 97,7%,

seguido por los Servicios de Vivienda y Urbanización y Servicios Públicos dependientes y/o relacionados con el ejecutivo ambos con un 96,4%.

· En el nivel regional los puntajes promedio alcanzaron a un 93,3% en los Servicios de Salud, un 89,5% en las Gobernaciones Provinciales, un 89,2% en las Intendencias y un 85,2% en los Gobiernos Regionales.

|| Ver ANEXO N° 8: *Puntajes promedio resultados generales segunda etapa de fiscalización*

Buenas Prácticas:

· Las 10 buenas prácticas presentadas con mayor frecuencia son las que se relacionan con información sobre las facultades, funciones y atribuciones de las unidades, órganos o dependencias, contemplados en normas de rango inferior a la ley, con la presentación de un organigrama interactivo y con la presentación de declaración de intereses y patrimonio de los funcionarios y autoridades.

|| Ver ANEXO N°9: *Puntajes promedio buenas prácticas segunda etapa de fiscalización*

C.3) Análisis comparativo primera y segunda etapa de fiscalización

· Más del 90% de los organismos fiscalizados aumentaron su puntaje y se observa un aumento promedio de 5,64% en los resultados entre la primera y segunda etapa, alcanzando un puntaje promedio un 93,82%.

· Estos resultados reflejan que el proceso de fiscalización ha facilitado a los organismos de la administración central del Estado el cumplimiento de la normativa vigente y ha sido una forma concreta de contribuir a asegurar el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y de las instrucciones impartidas en materias de transparencia activa.

· Los ítems sobre el presupuesto y su ejecución y las auditorías al ejercicio presupuestario son los que obtienen mejor puntuación en ambas etapas y casi alcanzan un 100% de cumplimiento

· Al observar los resultados obtenidos en ambas etapas, lo primero que se concluye es que todas las categorías de organismos presentaron resultados superiores a los de la primera etapa.

· Las Subsecretarías presentaron los puntajes promedio más altos en ambas etapas y, en la segunda evaluación ascienden a un 97,74%, bastante cercano a un nivel de cumplimiento total. En segundo lugar se encuentran los Servicios de Vivienda y Urbanización y los Servicios Públicos.

· Las Gobernaciones Provinciales y las Intendencias fueron las que más incrementaron sus puntajes en promedio entre las etapas, con diferencias de 7,48% y 6,89% respectivamente, sin embargo, aun se encuentran bajo el promedio general y dentro del tipo de organismos con bajos resultados.

· Los Gobiernos Regionales son los organismos con puntajes más bajos en ambas mediciones y a pesar de haber mejorado un 5,96%, aun presentan una diferencia superior a un 8,5% respecto al promedio general.

· Al analizar los resultados desagregados por tipo de organismos, ítems fiscalizados y por regiones, se observa en todas las categorías un aumento del puntaje promedio en la segunda etapa de fiscalización.

· La variabilidad de los resultados entre la etapa uno y dos disminuye de 8,67% a 6,3%.

De lo anterior, se deduce que el aumento del promedio general se debe al efecto del conjunto de organismos sobre éste, y no a un aumento de unos pocos por sobre el conjunto de organismos.

· Al considerar los promedios regionales, excluyendo las Subsecretarías ministeriales y los Servicios Públicos, no se observan diferencias significativas entre las diferentes regiones bajo el promedio

|| Ver ANEXO N° 10: Análisis comparativo primera y segunda etapa fiscalización

D) Conclusiones de este proceso

· Diseño y validación de un modelo de fiscalización: Los organismos fiscalizados han acogido las observaciones realizadas y han tendido a mejorar los aspectos en los cuales se encontraron sus principales incumplimientos. En ambas etapas, las consultas realizadas se han relacionado con la solicitud de apoyo para mejorar sus niveles de cumplimiento. La recepción ha sido positiva y se ha comprendido el sentido del proceso de fiscalización, como un instrumento para la mejora continua de la calidad de la información que debe publicarse

· Retroalimentación de los organismos fiscalizados: El mejoramiento en el grado de cumplimiento entre la primera y segunda etapa de fiscalización es la prueba más evidente de la efectividad e impacto del proceso de fiscalización y de la instalación de capacidades en los organismos fiscalizados. Se destacan entre las principales herramientas los informes de fiscalización elaborados en ambas evaluaciones y las instancias de comunicación generadas entre los organismos, los cuales permiten detectar los aspectos específicos que deben ser modificados e identificar sus posibles soluciones.

· Identificación de brechas: Los análisis realizados a nivel general y específico han permitido detectar las principales brechas entre el marco normativo vigente y el nivel de cumplimiento de los organismos fiscalizados. Estas brechas son un insumo para la focalización de futuras acciones y nuestra propia labor fiscalizadora.

· Posicionamiento institucional: El Consejo para la Transparencia ha dado pasos progresivos en la instalación de sus potestades y en el cumplimiento de sus funciones. En este sentido, este primer proceso de fiscalización tuvo una importante difusión y reconocimiento público.

· Completar la cadena de valor: La realización de este proceso ha significado para el Consejo para la Transparencia el desarrollo a cabalidad de sus funciones, y el conjunto de hallazgos sistematizados permiten retroalimentar a las unidades encargadas de las funciones normativas, de promoción y capacitación.



En este primer proceso de fiscalización se ha optado por el aprendizaje de los actores involucrados. De esta manera, los avances y resultados son sustentables en el tiempo y a largo plazo se puede consolidar una cultura de la transparencia, basada en la entrega y disposición oportuna de información, lo cual es una condición básica para que las personas logren establecer una nueva forma de relacionarse con las instituciones del Estado, ejerciendo un mayor control social, participando activamente en los procesos de toma de decisiones vinculantes y gozando plenamente de los beneficios y derechos de los que dispone una sociedad abierta y democrática.

En este sentido los desafíos que se nos presentan son varios: fortalecer la relación con los enlaces, visibilizar y potenciar el rol de los encargados/as del control interno de los órganos, que son quienes por ley tienen la obligación de velar por la observancia de las normas en transparencia activa, potenciar el uso de la herramienta de autoevaluación, desarrollar planes de trabajo y entregar apoyo específico por segmentos institucionales y diseñar en conjunto con los representantes de las instituciones soluciones aplicables a varios organismos de una misma categoría, con el objeto de lograr un mayor impacto global de las mejoras.

5. RECLAMOS POR TRANSPARENCIA ACTIVA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A) Volumen de Atención

· Entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2010 el Consejo para la Transparencia recibió un total de 985 casos, con un promedio mensual de 82 casos, siendo el mes de noviembre de 2010, el de mayor afluencia de casos, con 117.

|| *Ver ANEXO N°11: Evolución mensual de casos ingresados al Consejo, durante el año 2010, desglosado por Número de Amparos y Reclamos*

· De acuerdo a lo anterior, de los 985 casos ingresados en el año 2010 el 6% (62 casos) corresponden a Reclamos por Transparencia Activa y un 94% (923 casos) a Amparos al Derecho de Acceso a la Información.

· De las instituciones que presentan mayor número de reclamos se encuentran las Municipalidades con 299 casos presentados al Consejo, que representan el 30% del total, y el 70% corresponden a otras instituciones, tal como se describe en el Anexo N°12. En este último grupo Ministerio de Defensa Nacional presenta 82 casos que representa el 8,3% del total de casos ingresados.

|| *Ver ANEXO N°12: Número y porcentaje de ingreso de casos, según grupo de instituciones*

B) Resultados

· El año 2010, el Consejo Directivo tomó decisión de un total de 1.172 casos, quedando en análisis un total de 165 casos, correspondiente al 10% del volumen acumulado de ingresos en los años 2009 y 2010. El mes de mayor número de casos notificados fue diciembre, con 119 decisiones. El promedio de egreso fue de 98 decisiones mensuales.

|| *Ver ANEXO N° 13: Evolución mensual de casos con decisión, durante el año 2010*

a) Decisión Final

· De las 1.172 decisiones despachadas, un 34% (404 casos) fueron declaradas inad-

misibles, un 58% (677 casos) de ellas correspondieron a decisiones con análisis de fondo y en el 8% (91 casos) existió desistimiento de parte del reclamante.

|| Ver ANEXO N° 14: *Tipo de decisión final en casos procesados durante el año 2010*

b) Decisión de Fondo

· Respecto de las 677 decisiones de fondo, el 52% (356 casos) fue acogido totalmente, el 26% (174 casos) acogido parcialmente y el 22% (147 casos) fue rechazado.

|| Ver ANEXO N° 15: *Tipo de decisión de fondo adoptado durante el año 2010 y desglose*

c) Decisión Inadmisibles

· Respecto de las 404 decisiones inadmisibles, el 50% (200 casos) corresponden a incompetencia, el 38% (152 casos) a extemporáneos, el 8% (34 casos) a falta de subsanación y el 4% (16 casos) a ausencia de infracción.

|| Ver ANEXO N° 16: *Tipo de decisión de inadmisibilidad adoptadas durante el año 2010 y desglose*

d) Incompetencia

· Respecto de las 200 decisiones inadmisibles por incompetencia, el 76% (152 casos) corresponden a incompetencia objetiva, y el 24% (48 casos) a incompetencia subjetiva.

|| Ver ANEXO N° 17: *Tipo de decisión por incompetencia adoptada durante el año 2010 y desglose*

e) Extemporaneidad

· Respecto de las 152 decisiones extemporáneas, el 76% (152 casos) corresponden a reclamos que se presentan antes que se cumpla el plazo para que una institución de respuesta a la solicitud, el 24% (48 casos), a reclamos presentados después de vencido el plazo de 15 días para reclamar ante el Consejo.

|| Ver ANEXO N° 18: *Tipo de decisión extemporánea adoptada durante el año 2010 y desglose*

f) Ilegalidad

· En el transcurso del año, se interpusieron 57 reclamos, de los cuales el Consejo ha sido notificado de 45 de ellos. Al 31 de diciembre, se generaron 19 sentencias de fondo, de las cuales 16, es decir el 85%, fueron rechazadas; dos reclamos fueron acogidos parcialmente, correspondiente al 10%, y otro reclamo fue acogido, correspondiente al 1% de las sentencias de fondo. Cabe destacar que hubo cinco sentencias que declararon inadmisibles el reclamo interpuesto y una sentencia que no tuvo por interpuesto el reclamo.

C) Sistema Alternativo de Resolución de Casos

A partir de marzo del 2010 el Consejo exploró las salidas alternativas de resolución de casos, mediante la implementación de un Plan Piloto ejecutado durante los meses de marzo a julio de 2010 y a partir de los resultados exitosos obtenidos se ha establecido la salida alternativa como función permanente en el proceso de tramitación de casos.

De este modo, en el período marzo a diciembre de 2010, se iniciaron 111 procesos alternativos de tramitación de casos, de los cuales el 87% de ellos, es decir 97 casos, se encuentran finalizados a través de una gestión alternativa.

De los procesos culminados, el 75% tuvo resultado exitoso, lo que se desagrega en un 70% de los casos por desistimiento del reclamante y en un 30% a decisiones que acoge la conformidad objetiva (casos en el cual el Consejo otorga conformidad a la información entregada de parte del organismo público). En tanto, un 25% de las salidas alternativas fueron consideradas “fracasadas”, por cuanto el organismo no aceptó esta vía alternativa (21%) o el reclamante la rechazó (17%).

III. Consolidación de líneas de jurisprudencia

A) EL CONTEXTO: UN DESAFIANTE INCREMENTO EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Entre el 20 de abril de 2009, fecha en que entró en vigencia la Ley de Transparencia, y el 31 de diciembre del mismo año, ingresaron al Consejo 627 casos y se despachó la decisión de sólo 275, apenas un 43,8% del total, con lo que se generó un stock de 352 casos pendientes.

Para hacer frente a esta situación la Dirección Jurídica optó por reorganizar su estructura y agilizar sus procesos. Así fue que se creó la Unidad de Admisibilidad (a través del nuevo Reglamento Orgánico del Consejo, aprobado por la Resolución Exenta 43/2010)²³.

Esta Unidad, revisa la admisibilidad de todas las solicitudes de amparo del derecho de acceso a la información y los reclamos por incumplimiento de las normas de transparencia activa que se presentan en el Consejo, dando cuenta de ellas en un Comité que dirige el Presidente del Consejo. Ello ha permitido que la primera parte del procedimiento se agilice sustantivamente. Adicionalmente, en este Comité se decide qué casos son derivados al Sistema Alternativo de Resolución de Casos, que procura solucionar rápidamente los casos de menor complejidad.

Las medidas implementadas llevaron a que el stock de 352 casos pendientes al final de 2009 se transformara en sólo 164 al final de 2010, pese al crecimiento de ingresos registrado durante este último año.

Por otro lado, también creció la actividad del Consejo en Tribunales, para lo cual se dispuso crear una Unidad de Gestión Judicial en el nuevo Reglamento Orgánico de marzo de 2010. En 2009 apenas se interpusieron ocho reclamos de ilegalidad contra las decisiones del Consejo y sólo en uno de ellos se dictó sentencia²⁴.

Durante 2010, en cambio, se interpusieron 63 reclamos (cuatro en la Corte de Apelaciones de Valparaíso, uno en la de San Miguel y el resto en la Corte de Apelaciones de Santiago), dictándose 24 sentencias (que, salvo en tres casos, rechazaron totalmente el reclamo). Adicionalmente, contra dos de ellas se presentaron recursos de queja ante la Corte Suprema e ingresó ante el Tribunal Constitucional el primer requerimiento de inaplicabilidad contra la Ley de Transparencia, en el contexto de la tramitación en la Corte de Apelaciones de Santiago de un reclamo de ilegalidad. Ninguno de estos tres últimos procesos finalizó en 2010²⁵.

En definitiva, 2010 aparece como el año en que el Consejo debió perfeccionar su modelo de gestión y acelerar la velocidad de la tramitación de los casos.

B) LA COMPETENCIA DEL CONSEJO: UNIVERSIDADES PÚBLICAS, EMPRESAS PÚBLICAS Y EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO Y ENTIDADES PRIVADAS INSTRUMENTALES CREADAS POR LA ADMINISTRACIÓN.

²³ Publicada en el sitio web del Consejo el 29.03.2010.

²⁴ Sentencia Rol 4625-2009, de 23.10.2009, de la Corte de Apelaciones de Santiago, que rechazó el reclamo por extemporáneo.

²⁵ A la fecha de edición de esta Memoria los recursos de queja habían sido rechazados y se dictó sentencia en el caso incoado ante el Tribunal Constitucional, como se indicará más adelante.

Las decisiones de 2009 ya debieron pronunciarse sobre la competencia del Consejo, tanto en el ámbito subjetivo (instituciones sujetas a su control) como objetivo (materias susceptibles de ser conocidas por el Consejo)²⁶. En 2010 hay algunos énfasis que comentar en el primero de estos ámbitos, pues las decisiones del Consejo que aplicaron la Ley de Transparencia a universidades públicas, empresas públicas y empresas y sociedades del Estado y entidades privadas instrumentales creadas por la Administración han sido reiteradas y, en algunos casos, reclamadas ante las Cortes iniciándose la jurisprudencia judicial en esta materia.

Tratándose de las **universidades públicas** se ha ido consolidando la aplicabilidad de la ley que manifestó tempranamente la decisión R1-09, contra la Universidad de Los Lagos, por estimar que éstas eran parte de la Administración del Estado. A modo de ejemplo, pueden mencionarse las decisiones de los amparos roles C533-09 y C38-10 (ambas contra la Universidad de Santiago), C229-10 (contra la Universidad de Atacama) y C369-10 (contra la Universidad de La Frontera), casos en que las Universidades estatales no alegaron la falta de aplicación de la ley.

Esto sólo ocurrió en el amparo Rol C593-09, contra la Universidad de Chile, que reclamó la decisión (adoptada el 16.04.2010) ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que confirmó la competencia del Consejo por sentencia Rol N° 1802-2010, de 14.12.2010, afirmando que las Universidades estatales integran la Administración del Estado como servicios públicos funcionalmente descentralizados, por lo que debía aplicárseles la LT sin que esto afectase su autonomía: *“...porque será la propia universidad la que seguirá regulando la forma de cumplir sus funciones, siendo la verificación del actuar con transparencia en el ejercicio de la función pública, un acto posterior, de control y únicamente en lo que hace a los objetivos de la Ley 20.285”* (considerando 13).

Cabe señalar que la Universidad interpuso un recurso de queja contra esta sentencia y, luego, un requerimiento de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional que todavía no se resuelve (Rol 1892-11-INA), donde alegan que la aplicación de la Ley de Transparencia a las universidades estatales vulneraría la autonomía que les reconoce la Carta Fundamental.

Algo semejante ocurrió con las **empresas públicas y empresas y sociedades del Estado**, pues el Consejo se ha declarado competente para conocer de los reclamos en contra de ellas únicamente en los reclamos por transparencia activa²⁷. Las decisiones dictadas en este sentido en 2009 en contra de Televisión Nacional de Chile o TVN (R12-09 y R15-09) han sido reclamadas de ilegalidad por ésta y por algunos de los ejecutivos que conforme a ella debían informar sus remuneraciones en el sitio web, pues ni estiman que el Consejo sea competente para conocer de reclamos contra empresas públicas, ni consideran que en la expresión “gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa”, del artículo décimo, inciso 2° h), de la Ley N° 20.285 (que alude a los cargos cuyas remuneraciones deben informarse en los sitios webs de las empresas), se incluyan gerentes o directivos adicionales al puro gerente general como entiende el Consejo.

Este reclamo fue presentado ante la Corte de Apelaciones de Santiago el 26 de febrero de 2010 (Rol 945-2010) y, en el curso de su tramitación, la empresa TVN y los que entonces eran sus Directores de Prensa, Programación y Gestión interpusieron requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (acumulados bajo el Rol 1800-10-INA) en que solicitan declarar inconstitucional el artículo décimo h) de la

²⁶ Sobre la jurisprudencia de 2009 véase El primer año de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia. /en/ VV.AA. Transparencia en el ámbito público y privado. Balance y desafíos pendientes. Santiago, Chile Transparente, 2010, p. 55-71.

²⁷ Acerca de este criterio del Consejo puede verse una visión crítica en la edición de este mismo Anuario de 2009: Pardow L., Diego y Vallejo G., Rodrigo. El traje nuevo del emperador: Una revisión de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia respecto de las empresas públicas. /en/ VV.AA. Anuario de Derecho Público (Universidad Diego Portales) N° 1, 2010, p. 220-243.

Ley N° 20.285, en tanto se interprete de una manera que exija divulgar remuneraciones de trabajadores regidos por el Código del Trabajo²⁸.

El Consejo aplicó el mismo criterio en la decisión C191-10 a la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), estando pendiente un reclamo de ilegalidad presentado por ésta en su contra (Rol 7732-2010, Corte de Apelaciones de Santiago). También se ha pronunciado sobre este tema Contraloría, pues precisamente a petición de ENAP emitió el dictamen N° 63.868/2010 en que señaló que una empresa pública creada por ley, como ENAP, estaba "...sometida a las potestades fiscalizadoras, sancionatorias y normativas que la Ley de Transparencia confiere al Consejo para la Transparencia en relación con la cautela del principio de transparencia formulado en ella y con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa que, para las entidades de esa naturaleza establece el artículo décimo de la ley N° 20.285".

Otro punto polémico ha sido la aplicación de la ley a las corporaciones y fundaciones de derecho privado que prestan servicios públicos o realizan actividades de interés público, especialmente las Corporaciones Municipales de Salud y Educación, pues el Consejo sostiene que deben considerarse órganos creados para el cumplimiento de la función administrativa, bajo su competencia conforme el art. 2° de la Ley, en tanto fueran creadas por decisión de órganos públicos, prestaran servicios públicos o realizaran actividades de interés público y, por último, más del cincuenta por ciento de su órgano directivo fuera designado por autoridades o funcionarios públicos. Así lo señaló la Instrucción General N° 4 del Consejo, sobre Transparencia Activa (D.O. 03.02.2010), en su punto 2 i). Se trata de una especie de "levantamiento del velo" que se remonta a la decisión A211-09.

Durante 2010 las corporaciones acudieron a las Cortes de Apelaciones para reclamar las decisiones y en todos los casos las sentencias fueron favorables a la competencia del Consejo²⁹. Además, el Consejo ha aplicado este mismo criterio a otras personas jurídicas de derecho privado creadas por organismos administrativos no municipales, como CONAF (a partir de la decisión C274-10).

C) LA APLICACIÓN DE LAS CAUSALES DE RESERVA

Revisaremos a continuación algunos ejemplos significativos en que el Consejo ha debido revisar la aplicación de estas causales, que desarrolla el art. 21 de la Ley de Transparencia.

a) La afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano

Entre las decisiones adoptadas en 2010 a este respecto, destaca la C248-10, relativa a la petición de un Anteproyecto de Ley de Extranjería mencionado en un texto de 2007, que la Subsecretaría de Interior se negó a entregar argumentando la causal de reserva establecida que mencionamos, prevista en el artículo 21 N° 1 b) de la Ley de Transparencia. En este caso, la decisión pendiente era si enviar o no el Proyecto de Ley al Parlamento.

El Consejo rechazó esta alegación porque:

i) Si bien el anteproyecto era un antecedente previo al envío del proyecto, no existía

²⁸ Como ya señalamos la sentencia se dictó el 21.06.2011 (Rol INA N° 1732-10 y 1800-10-INA, acumulados), validándose la constitucionalidad de la letra h) del artículo décimo de la Ley N° 20.285. Puede consultarse en <http://www.tribunalconstitucional.cl/>.

²⁹ SCApelaciones de Valparaíso Rol N° 2.361-2009, de 14.06.2010, dictada en contra de la Corporación Municipal de Viña del Mar; SCApelaciones de Valparaíso Rol N° 294-2010, de 29.06.2010, dictada en contra de la Corporación Municipal de Villa Alemana; SCApelaciones de San Miguel Rol N° 132-2009, de 22.07.2010, dictada en contra de la Corporación Municipal de San Miguel; SCApelaciones de Santiago Rol N° 8.131-2009, de 14.06.2010, dictada en contra de la Corporación Municipal de Ñuñoa; y SCApelaciones de Santiago Rol N° 8.131-2009, de 14.06.2010, dictada en contra de la Corporación Municipal de Ñuñoa. En 2011 se sumó la Corte de Apelaciones de Puerto Montt con su sentencia Rol N° 395-2010, de 27.01.2011, dictada en contra de la Corporación Municipal de Educación y Servicios de Dalcahue.

certidumbre de que ello fuese a ocurrir o de que se desechara la idea dentro de un plazo prudencial; de manera que aceptar este argumento equivalía a declarar una reserva indefinida y sometida a una condición meramente potestativa, pues dependía de la mera voluntad o discrecionalidad del órgano requerido, algo que no se acomodaba a los principios del art. 11 de la Ley; y

ii) No se explicó cómo la entrega de este anteproyecto afectaría el debido cumplimiento de las funciones de la Subsecretaría requerida, más si se trataba de “un texto elaborado por un Gobierno anterior a la actual administración que, por tal razón, no compromete a ésta” (consid. 9°). Además, al recaer en un tema “...de alta relevancia pública, tanto por la trascendencia social que revisten los temas migratorios como por la necesidad de incorporar los compromisos internacionales sobre la materia... el interés público exigía facilitar el control social de esta información” (consid. 10°).

Por otro lado, también en 2010 se ha seguido decantando el alcance de la reserva de los “antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales”, prevista en el artículo 21 N° 1 a) de la Ley de Transparencia como otro caso en que se afectaría el debido cumplimiento de las funciones públicas, y que según el artículo 7° N° 1 letra a) del Reglamento de la Ley de Transparencia incluye “...entre otros, aquéllos destinados a respaldar la posición del órgano ante una controversia de carácter jurídico”.

Las decisiones de los casos C392-10 y C648-10 aplicaron el criterio de la decisión C380-09, que distinguió los antecedentes de la estrategia jurídica del órgano reclamado de otros documentos que sólo constituyen medios de prueba, para declarar que un Informe en Derecho encargado por un órgano público que decía relación directa con el núcleo de un litigio pendiente podía, en caso de ser divulgado, afectar la estrategia de defensa judicial desplegada del órgano lo que llevó a aceptar la causal de reserva invocada.

No ocurrió lo mismo en la decisión C719-10, en que el Consejo estimó que la divulgación de copia de una investigación efectuada por el Consejo de Defensa del Estado (CDE) con ocasión de una denuncia realizada por la reclamante no afectaba la estrategia de este organismo en la causa que utilizó para configurar la hipótesis del art. 21 N° 1 a) de la Ley. Adicionalmente, desestimó la alegación del secreto profesional que hizo el CDE, afirmando que “...el Estado de Chile y los órganos que lo conforman –cuyos intereses defiende en sede judicial el CDE–, se encuentran sujetos a los deberes de transparencia en virtud del artículo 8° de la Constitución y la propia Ley de Transparencia. Concluir lo contrario sería transformar en secreta toda la información referida a los procesos judiciales en que interviene el CDE, dejando sin efecto el juicio de afectación que exige expresamente la hipótesis del artículo 21 N° 1 a)...” (considerando 16°). Cabe señalar que esta causa se encuentra reclamada de ilegalidad por el CDE ante la Corte de Apelaciones de Santiago (Rol N° 2314-2011).

Finalmente, conviene dejar constancia de la decisión del caso C39-10, de 06.08.2011, en que se solicitó “el Plan de Intervención en la Población La Legua, sus fundamentos escritos o cualquier tipo de documento o acta al respecto, en atención a la fuerte presencia de Carabineros de Chile en la población desde hace años”. La Subsecretaría del Interior señaló que no existía este plan, sino sólo algunas iniciativas entregando la documentación respectiva. Sin embargo, realizando una somera navegación en internet se constató que en diversas publicaciones se mencionaba un Plan de Intervención en la Legua, incluso por parte de la propia autoridad recurrida, con la específica connotación indicada en la solicitud de acceso. El Consejo concluyó que era evidente que el Ministerio del Interior había «...tenido participación —y al parecer, en un rol coordinador— en intervenciones en la Población de la Legua cuyo objeto ha sido elevar los niveles de seguridad pública, lo que supondría contar con información sobre esta materia al margen de la sanción formal de un plan específico. Por lo demás, no puede aceptarse que la

autoridad emplee “nombres de fantasía” que aludan a ciertas realidades (en este caso claramente a acciones relacionadas con la seguridad pública) y cuando se consulte sobre ellas se niegue su existencia o la participación en las acciones que naturalmente se entenderían allí incluidas. Por el contrario, resulta esencial en un régimen democrático que la autoridad rinda cuenta de sus acciones y lo haga de manera proactiva: el principio de transparencia comprende además de deberes de abstención la obligación de facilitar el acceso de las personas a la información de carácter público, precisamente a través de mecanismos como este amparo (art. 4º, inc. 2º, Ley de Transparencia).

Lo anterior se refuerza a la vista del informe del Grupo de Expertos, de noviembre de 2006, que motivó la presentación de la indicación sustitutiva cuyo texto es la base de la Ley de Transparencia, pues éste concebía al acceso a la información pública no sólo como una herramienta para combatir la corrupción, sino también como “...parte sustantiva de la libertad de expresión y de la participación ciudadana en cuanto permite a las personas participar en el debate público debidamente informadas” (párrafo 3)”. Si bien en este caso no se invocó el debido funcionamiento del servicio, sino la inexistencia de información, este caso pone de relieve el sinuoso límite que puede existir entre esta causal y situaciones como la descrita.

b) La afectación de los derechos de las personas y la aplicación de la Ley N° 19.628, sobre protección de datos personales

A propósito de solicitudes de información de empresas que habían participado en licitaciones convocadas por la Administración Pública o habían sido contratadas por ésta, y a partir de las decisiones A325-09, de 23.02.2010 (considerandos 4º a 6º), C501-09, de 26.02.2010 (considerandos 17º a 23º), A204-09, de 16.03.2010 (considerandos 17º a 23º), y A252-09, de 13.04.2010 (considerando 14º), el Consejo ha considerado cuatro criterios para determinar si la divulgación de una información afecta los derechos comerciales y económicos de una persona:

- i) Que la información requerida no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible para personas introducidas en los círculos en que normalmente se utiliza el tipo de información en cuestión;
- ii) Que el secreto o reserva de la información requerida proporcione a su poseedor una evidente mejora, avance o ventaja competitiva (artículo 86 de la Ley N° 19.039, de propiedad industrial);
- iii) Que la publicidad de la información pueda afectar significativamente el desenvolvimiento competitivo de su titular; y
- iv) Que existan razonables esfuerzos para mantener el secreto de la información.

Puede verse un ejemplo de aplicación de estos criterios, que se traduce en declarar parte de lo solicitado secreto y parte reservado, en la decisión C573-09, de 03.09.2010, confirmada por la sentencia de la SCApelaciones Rol N° 5474-2010, de 28.12.2010 (pero con otros dos reclamos de ilegalidad pendientes de resolución).

El secreto empresarial fue tratado extensamente en la decisión del caso A114-09, de 06.07.2010. Allí se solicitaba el listado de empresas que habían solicitado no ser identificadas en la base de estadísticas mensuales de las operaciones de comercio internacional (importaciones y exportaciones) que elabora el Servicio Nacional de Aduanas (SNA), además del listado de las empresas que no eran identificadas en esta base. El SNA comunicó la petición a dichas empresas y un conjunto de ellas se opuso a que se entregaran sus datos.

Al analizar la oposición de las empresas el Consejo estimó que debía determinar si lo solicitado tenía la calidad de información no divulgada conforme el artículo 39 de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio sobre Aspectos de los Derechos

de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS o ADPIC). Es decir, si podía considerarse información de naturaleza reservada, con valor comercial y objeto de esfuerzos razonables para mantenerse en secreto, exigencias reconocidas a través de la Ley N° 19.996, que modificó la Ley N° 19.039, de propiedad industrial. El Consejo afirmó que “La referida protección a la información no divulgada se otorga, en concreto en nuestro país, a los secretos empresariales en cuyo concepto se recogen implícitamente... los elementos constitutivos del concepto de información no divulgada que recoge la norma internacional” (consid. 14°). La naturaleza reservada de la información derivaba de que su falta de divulgación constituyera “el elemento esencial de la existencia del valor económico” (consid. 15 a), de manera que hecha pública perdiese valor. Aplicados estos criterios al caso concreto el Consejo decidió rechazar el amparo.

También deben destacarse las decisiones A59-09, de 06.04.2010, A165-09, de 06.04.2010, y A314-09, de 25.06.2010, todas recaídas en casos donde se solicitaba al Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) información sobre cultivos transgénicos en Chile. El aspecto más polémico era la ubicación exacta de los sitios en que se realizaban, pues la autorización de internación de organismos genéticamente modificados del SAG establecía medidas de bioseguridad y señalaba la ubicación exacta de los lugares de cultivo y acopio de semillas transgénicas.

Un grupo de empresas se opuso a entregar esta información alegando que de entregarse podrían favorecerse actos vandálicos o ilícitos en su contra, como ya había ocurrido en el extranjero. Ante esto el Consejo aplicó el principio de proporcionalidad y afirmó que existen medios más moderados que el secreto para lograr el propósito buscado “...como por ejemplo, las acciones coactivas de las Fuerzas de Orden y Seguridad. La medida que se quería adoptar, esto es, mantener en reserva la ubicación de los lugares de cultivos transgénicos, no suministrará beneficios o ventajas proporcionadas al interés general. Al contrario la publicidad de la información –dentro de un tema tan relevante como el medioambiental– proveerá, en opinión de este Consejo, un mayor beneficio para la sociedad y para el debate y la opinión pública” (consid. 11° b) ii 9 decisión A59-09). Por lo mismo, no se configura “un daño presente, probable y específico a la seguridad y salud de las personas” (consid. 24° b) ii 2 decisión A314-09). Con todo, estas decisiones se encuentran con reclamos de ilegalidad todavía pendientes de resolución.

Una veta en materia de derechos de terceros ha sido la aplicación de la Ley N° 19.628, de 1999, sobre protección de datos personales³⁰. El Consejo ha mantenido el criterio de la protección del RUT, establecido en las decisiones A10-09 y A126-09, de 31 de julio de 2009. Aplicando la misma lógica también se ha protegido los RUT de los particulares y los domicilios particulares de los funcionarios (por ejemplo la decisión C446-09, de 30.06.2010).

En materia de sanciones disciplinarias, el Consejo ha aplicado el derecho al olvido del art. 21 de la Ley N° 19.628 (por ejemplo, los casos C73-10 y C111-10), salvo cuando existe un elevado interés público en el conocimiento de esta información (como ocurrió en las decisiones de los casos C411-09 y C664-10). Un ejemplo son los resultados de sumarios sanitarios, pues tras el ejercicio de ponderación el Consejo ha estimado que la transparencia debe prevalecer sobre la protección de los datos personales.

También el Consejo ha mantenido el criterio respecto a que los datos relativos a los procesos de calificación o al cumplimiento de jornada de los funcionarios son públicos, pues se trata de información elaborada con fondos públicos y no existe una verdadera afectación de derechos dado que, como se dijo en 2009, “...los funcionarios públicos

³⁰ Protección de datos y transparencia en la administración pública chilena: Inevitable y deseable ponderación. /en/VV.AA. Reflexiones Sobre el Uso y Abuso de los Datos Personales en Chile. Santiago de Chile: Expansiva, 2011, p. 137-158 (también publicado como Documento N° 162, de 2011, en la serie “En Foco”, de Expansiva).

poseen una esfera de vida privada más delimitada en virtud precisamente de la función que ejercen” (decisión A47-09, considerando 12°). En esta materia pueden verse las decisiones de los casos C434-09, C485-09, C492-09, C209-10 y C846-10.

En materia de concursos públicos de personal, la ponderación que debe realizar el Consejo ha llevado a una serie de distinciones, prevaleciendo en algunos casos el derecho de acceso y en otros la protección de los datos, si bien, en estricto rigor, estos últimos son resguardados como una exigencia para el debido funcionamiento de los sistemas de concurso y no en virtud de la Ley N° 19.628.

Así, el Consejo admite la solicitud de puntajes propios y de terceros, siempre que la identidad de estos últimos sea previamente conocida (en caso contrario debe aplicarse el art. 20 de la Ley de Transparencia, pero no ha aceptado entregar los informes sicolaborales ni las referencias dadas por terceros por entender que ello afectaría sustantivamente el debido funcionamiento de los sistemas de reclutamiento, salvo tratándose de los candidatos designados para el cargo. En esos casos específicos, el Consejo ha aceptado entregar tales informes en los concursos de alta dirección pública, afirmando que hay un alto interés público que supone un estándar de escrutinio ante el que debe ceder la privacidad, a partir de las decisiones C53-10 y A336-10, ambas recurridas³¹.

Otra decisión relevante en materia de datos personales es la C407-09, de 27.05.2010, en que el Consejo validó la entrega del padrón electoral del Servicio Electoral debido a que la Ley N° 18.556, orgánica constitucional del sistema electoral, prescribe categóricamente que los registros electorales deben ser públicos y que en base a ellos el Servicio Electoral elabora su padrón computacional, dándose preferencia a esta norma por sobre la Ley N° 19.628, si bien podía también considerarse información contenida en una fuente accesible al público conforme al art. 7° de esta Ley. También el Consejo valoró que el control social del padrón electoral permitiría verificar que no existan inscripciones duplicadas (lo que incluso justifica en este caso entregar el RUT). Aunque se llegó a este resultado, el Consejo sopesó también la afectación de los datos personales y admitió explícitamente su preocupación por la difusión resultante, para terminar afirmando que ante la claridad de la Ley N° 18.556, “...corresponde a los órganos colegisladores y no a este Consejo resolver, a futuro, si es preciso modificar este estado de cosas”.

Finalmente, y para cerrar esta breve recapitulación, el Consejo ha admitido que los titulares de datos personales puedan requerirlos a través de los mecanismos de la Ley de Transparencia y no sólo mediante el habeas data regulado por la Ley de Protección de datos Personales, de manera que se trataría de mecanismos alternativos para obtener el mismo propósito. Así ha ocurrido con datos relativos a concursos, solicitud de indultos, procedimientos administrativos, etcétera (p. ej., pueden verse las decisiones C178-10 y C426-10).

c) La afectación de la seguridad de la Nación y del interés nacional. La preocupación por la existencia de “Leyes Secretas”.

El Consejo ha aceptado la aplicación de la causal de reserva en el caso C57-10, de 02.11.2010³², en que se solicitó el monto empozado en la cuenta de la Ley Secreta del Cobre al inicio del año, los millones recibidos en tal cuenta durante el año del ejercicio,

³¹ A la fecha de edición de esta memoria se dictó la SCApelaciones de Santiago Rol N° 7938-2010, de 17.06.2011, que acogió parcialmente el reclamo de ilegalidad interpuesto por la DNSC contra la decisión C53-10, decidiendo que en el caso del candidato ganador no debía proporcionarse el informe sicolaboral completo sino, únicamente, “...una versión pública de los criterios que fundaran su calificación anual, su historia curricular, la descripción de su motivación y el puntaje de cada atributo del perfil correspondiente al cargo, asignado por la empresa consultora y por el Consejo de Alta Dirección Pública”. La decisión C336-10 también se encuentra reclamada de ilegalidad y, adicionalmente, el candidato ganador en ese caso interpuso un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad cuestionando la constitucionalidad de la aplicación del art. 21 de la LT efectuada en este caso por el Consejo, que se tramita bajo el Rol 1990-11-INA. A la fecha de edición de la Memoria no se ha dictado sentencia.

³² Tal como ya lo había hecho en la decisión A266-09, de 15.12.2009.

los millones gastados en tal cuenta durante el año del ejercicio y el monto remanente en tal cuenta al final del ejercicio, respecto de los años 2004 a 2009. El Consejo señala que la Ley reservada del Cobre declaraba secreta la información solicitada y que era "...plausible que su divulgación afectaría la seguridad nacional, en tanto se trata de recursos destinados a la adquisición de material bélico y equipamiento militar (véase http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ley-reservada-cobre), conforme ponderó el legislador".

No lo ha aceptado, en cambio, tratándose de la información relativa a los capellanes militares, pues pese a que el art. 436 N° 1 del Código de Justicia Militar señala que son secretos aquellos "...documentos... cuyo contenido se relaciona directamente con la seguridad del Estado... y entre otros: 1.- Los relativos a las plantas o dotaciones y a la seguridad de las instituciones de las Fuerzas Armadas...", el Consejo ha entendido que entregar esa información no afectaba la seguridad de la Nación. Esto último es relevante porque el art. 436 del CJM está amparado por la disposición cuarta transitoria de la Constitución en relación con el art. 1° transitorio de la Ley de Transparencia. Sin embargo, el art. 21 N° 5 de la Ley no sólo "requiere que una ley de quórum calificado establezca la reserva o secreto de la información requerida sino que, además, exige como señala expresamente el precepto constitucional que la publicidad de dicha información debe afectar la seguridad de la Nación", y no sólo que se relacionen directamente con aquélla. Esta decisión fue reclamada de legalidad, siendo finalmente ratificada por la Corte de Apelaciones³³.

El mismo juicio se hizo a propósito de la petición de información relativa a la contratación de un puente mecano a ser instalado en el río Bío Bío. La petición fue planteada al Ministerio de Defensa Nacional, el que denegó la entrega alegando la afectación de la seguridad de la Nación, en particular, la defensa nacional. La negativa también se fundó en otras normas, especialmente, el artículo 436 del Código de Justicia Militar y la Ley Reservada del Cobre, N° 13.196 de 1958.

En la Decisión Rol C396-10, de 02.11.2010, el Consejo estimó que "...la Ley N° 13.196, Reservada del Cobre, y nuestro ordenamiento jurídico admite el secreto de los documentos relacionados con la adquisición de equipos y pertrechos militares o policiales (art. 436 Código de Justicia Militar), pero no advierte que esta hipótesis concurra en este caso. Por un lado, el Ejército no ha proporcionado a este Consejo elementos de juicio que le hayan permitido formarse esa convicción. Por otro, la información solicitada dice relación con la adquisición e instalación de un puente mecano sobre el río Bío-Bío a raíz del terremoto de inicios de año, puente que se emplazará en paralelo a los otros ya existentes y, además, estará expuesto al público —para el uso de civiles— con lo que sus características serán conocidas por todos. En este contexto el Consejo no aprecia cómo afectaría a la seguridad nacional la revelación de lo solicitado, de manera que no se justifica alterar la regla general de la publicidad administrativa ni afectar el derecho de acceso a la información administrativa, máxime si ello supone el control social de una contratación pública".

En cuanto a la alegación de la Ley Reservada del Cobre el Consejo estimó que aun cuando ésta declarase secreta la información solicitada "...no parece admisible que pueda invocarse ante un particular una restricción al ejercicio de un derecho fundamental contenida en una Ley que éste no puede conocer. En tal caso le resultaría imposible cuestionar el fundamento de esta medida, lo que atentaría seriamente contra el derecho a un debido proceso. A este respecto conviene recordar que recientemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (caso C345/06, de 10.03.2009) resolvió que no podían imponerse obligaciones a los particulares en un Reglamento no publicado en el Boletín

³³ SCApelaciones de Santiago Rol N° 2.275-2010, de 23.11.2010.

Oficial de la Unión Europea”. El Consejo, además, dejó constancia de su preocupación por la existencia de leyes secretas y ofició a los legisladores señalando que dado que admitirlas: “...supone aceptar un peligroso bolsón de opacidad que pugna con el principio constitucional de publicidad y transparencia y el contenido esencial del derecho a acceder a la información pública, esto es, la facultad de todo individuo de buscar, solicitar y acceder a la información que obre en poder de los órganos estatales, particularmente a partir de la reforma constitucional del 2005 (artículos 8° y 19 numerales 12 y 26 de la Constitución), representando también un serio debilitamiento del principio democrático en que se basa nuestra institucionalidad republicana (art. 4° de la Constitución)”.

Tratándose de la afectación del interés de la nación puede destacarse la decisión del amparo C440-09, despachada el 26.04.2010, en que se solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores “...el texto de una nota diplomática enviada a Bolivia, en relación al contenido que aparece en la Constitución de ese país acerca de su aspiración marítima”, solicitud que éste rechazó afirmando que revelarla podría perjudicar las relaciones del Estado de Chile con el Estado de Bolivia.

El Consejo estimó que existiendo un proceso de diálogo entre Chile y Bolivia acerca de este tema y tratándose de “...una materia de suyo delicado, desvelar notas diplomáticas de manera unilateral afectaría con alta probabilidad y de modo sustancial la fluidez de los canales de comunicación existentes entre ambos países, lo que sin duda afectaría el interés nacional”. Por ello se rechazó este amparo³⁴.

³⁴ Sobre la aplicación de esta causal véase, también, la decisión Rol C573-09, de 3 de septiembre de 2010.

IV. Relaciones Institucionales

1. AGENDA NACIONAL: RELACIONAMIENTO CON ACTORES ESTRATÉGICOS

El programa de relacionamiento estratégico para el año 2010 se definió como uno de los puntos claves del mapa institucional, de manera que fuera visto como un producto que incidiera en el desarrollo de la agenda de las diferentes áreas del Consejo (Presidencia, Consejo Directivo, Dirección General y en general de todas las Direcciones y Unidades).

El diseño pretendió continuar con el proceso de relacionamiento que se había realizado durante el año 2009, desde la lógica del posicionamiento dentro del mapa nacional e internacional, desarrollando una intensa labor en esta materia, construyendo relaciones estratégicas y también consolidando aquellas iniciadas hace ya casi dos años.

En el ámbito nacional, el hito que significó el cambio de autoridades políticas en el mes de marzo, nos hizo re articular las redes y redefinir estrategias de relacionamiento que al día de hoy es posible afirmar se sortearon con relativo éxito. La bitácora del año da fe de lo afirmado, así como los Convenios y Acuerdos de colaboración firmados:

· **Convenio con el Instituto de Estudios Judiciales;** que tiene por objeto promover la institucionalización y el Derecho de Acceso a la Información al interior del Poder Judicial y que permitió que la “Sexta Versión del Seminario Jueces y Estado de Derecho” fuera co-organizado entre ambas instituciones, siendo el eje central del encuentro la transparencia.



- **Acuerdo con la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile**

- **Acuerdo con la Asociación de Municipalidades de la Región del Maule**

En definitiva, el 2010 fue un año de posicionamiento y consolidación que aún se encuentra en pleno desarrollo. ¿Qué viene? Cabe reflexionar sobre lo que queremos para el futuro, con una institución ad portas de cumplir los dos años de funcionamiento que debe comenzar a explorar caminos que consoliden nuevos procesos como el de la fiscalización, el portal tecnológico, proyecto municipal, entre otros. Se dice que el año 2010 fue el de la “cobertura” y que se espera que el 2011 sea el del “impacto”. La pregunta entonces, es cómo desde el punto de vista del relacionamiento institucional contribuimos a que eso suceda.

2. AGENDA INTERNACIONAL

El Consejo para la Transparencia es visto hoy como una experiencia regional relevante en la implementación de la política de la transparencia y acceso a la información, teniendo la posibilidad y capacidad para contribuir al debate y mostrar los primeros aprendizajes de lo que implica la instalación de una política pública de esta envergadura. De ello da cuenta la agenda internacional que estuvo marcada por la asistencia a seminarios y foros, como también por la visita de delegaciones y funcionarios de destacadas instituciones internacionales, como el caso del Sr. Artemi Rallo, Director de Agencia Española de Protección de Datos (noviembre) y la delegación de la Contraloría General de la Unión de Brasil (septiembre), con quienes se desarrolló una intensa jornada de trabajo, con miras a la implementación de una futura ley de acceso a la información en ese país.

A) Presencia Internacional del Consejo para la Transparencia

· “VII Semana Nacional de la Transparencia 2010: Transparencia y su impacto en la Gestión Pública”, organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) de México, en la cual destacó Chile como país invitado, siendo el Consejo para la Transparencia co-organizador de la instancia y, en la cual participó junto a la delegación institucional, el Presidente de la Corte Suprema, el Contralor General de la República entre otras autoridades nacionales. (25, 26 y 27 de agosto)



- Celebración del “*Día Internacional del Derecho a Saber*”, organizado por la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC), de la Presidencia de la República de República Dominicana (26 al 30 de septiembre)
- “*VIII Encuentro Iberoamericano de Protección de Datos*”, organizado por la Agencia Española de Protección de Datos, en la Ciudad de México; México (28 al 30 de septiembre)
- “*VI Feria de la Transparencia*”, organizada por la Alcaldía de Medellín, Colombia (06 al 08 de octubre)
- Seminario Internacional sobre Derecho Acceso a la Información Pública: “*Desafíos en la implementación de la Ley 18.381*”, organizado por AGESIC, Uruguay (04 y 05 de noviembre)
- “*I Congreso Internacional de Derechos Humanos*”, organizado por el Colegio de Abogados de Lima en conjunto con la Cancillería chilena, realizado en Lima; Perú (04, 05 y 06 de noviembre)
- Sesión Especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos sobre Acceso a la Información Pública, organizada por la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en el mes de diciembre y en la cual se presentó la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*, la que contó con aportes del Consejo para la Transparencia que fueron reconocidos en dicha instancia. (13 de diciembre)
- Seminario Internacional “*Transparencia y Rendición de Cuentas: las dos caras de la gestión pública*”, organizado por la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Vicepresidencia de Guatemala (8 y 9 de diciembre)

B) Acuerdos de Cooperación

La agenda permitió, no sólo participar de encuentros que reflejan el creciente interés por la implementación de una política pública de acceso a la información en la región y el mundo entero, sino que también sirvió de plataforma para alcanzar acuerdos de cooperación técnicas de gran relevancia para el desarrollo de la institución, como lo son:

- El acuerdo alcanzado con el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* orientado a documentar y sistematizar la experiencia de institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile a través de la instalación del Consejo para la Transparencia, lo cual permitirá ordenar la demanda de asistencia técnica en la región a partir de esta consultoría.
- Firma de acuerdo de cooperación entre el Consejo para la Transparencia y el *National Security Archives*. Considerando la destacada trayectoria que tiene esta organización en los Estados Unidos y a los vínculos generados con ocasión del I Seminario Internacional organizado por el Consejo en abril, se firmó este acuerdo entre ambas instituciones que tiene como principal objeto mantener canales de comunicación abierta para asesorías y facilitar el intercambio de experiencias entre profesionales de acceso a la información de Chile y de otros países.
- En el marco del acuerdo para la realización del Proyecto “*Fortalecimiento del Consejo para la Transparencia de Chile conducente a mejorar la transparencia y rendición de cuentas o ‘accountability’*”, financiado por el Banco Mundial, se previó como uno de sus componentes a desarrollar el apoyar el establecimiento de un sistema de manejo de conocimiento para facilitar el acceso de los pares, dada la implementación de leyes de transparencia en la región y la creación de organismos encargados de la implementación

y vigilancia del cumplimiento de estas normas. Esta realidad ha generado una serie de desafíos y oportunidades para la región, identificándose la posibilidad de instaurar intercambios de conocimiento y experiencias entre instituciones equivalentes.

De esta manera el trabajo se orientó a establecer una red de intercambio de conocimiento entre: Uruguay (Unidad de Acceso a la Información Pública); Bolivia (Ministerio para la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción); Perú (Defensoría del Pueblo- Adjuntía de Asuntos Constitucionales) y México (Instituto Federal de Acceso a Información Pública y Protección de Datos), para lo cual se realizó un diagnóstico por parte de un consultor experto que visitó cada una de las instituciones, con el fin de detectar necesidades de información y generar una primera visión de desafíos comunes que pudieran ser abordados desde la colaboración y desde un intercambio efectivo. En este diagnóstico se identificaron como áreas prioritarias para trabajar: archivos, jurisprudencia, indicadores y difusión.

Así, la segunda fase del plan supone el diseño e implementación de la plataforma de intercambio y darle un uso efectivo a la herramienta, previéndose la realización de un primer taller de trabajo presencial en el marco del segundo aniversario del Consejo para la Transparencia, en abril de 2011.

3. I SEMINARIO INTERNACIONAL: “Implementación de la Ley de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública en Chile”

En el marco del primer aniversario de instalación del Consejo para la Transparencia, se realizó este encuentro que tuvo por objeto generar espacios de reflexión e intercambio de experiencias entre expertos nacionales e internacionales vinculados al mundo de la transparencia. Durante dos días se expusieron ideas vinculadas a temas tan diversos como las principales dificultades encontradas en los países para la “operatividad” del derecho de acceso a la información pública; el significado de la autonomía institucional; el hallazgo de la transparencia como un atributo que mejora prácticas en el sector privado; el rol de la sociedad civil en la generación de la agenda futura en los temas de derecho acceso; y el rol de los medios de comunicación en el ejercicio de este derecho, entre otros.

El Seminario, que se realizó los días 20 y 21 de abril, en el Centro de Extensión de la Universidad Católica de Chile y, que contó con una asistencia promedio de 966 personas, demostró el creciente interés por conocer y discutir sobre estos temas.

Entre los expositores internacionales destacada fue la participación de representantes de instituciones públicas-gubernamentales, de la sociedad civil y del sector privado como: Jean Michel Arrighi, Secretario de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos; María Marván, Comisionada del Instituto Federal de Acceso a Información Pública y Protección de Datos de México; Miriam M. Nisbet, Directora de la Oficina de Servicios de Información del Gobierno,(OGIS) Archivos Nacionales y Administración de Archivos de Estados Unidos; Paloma Baena, Especialista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo; Melanie Ann Pustay, Directora de la Oficina de Información y Privacidad del Departamento de Justicia de Estados Unidos; John Wilson, Oficial Jurídico Principal del Departamento de Derecho Internacional de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos; José Clastornik, Director Ejecutivo de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento AGESIC, Uruguay; José Luis Piñar, Ex Director de Agencia Española de Protección de Datos; Thomas Blanton, Director Archivo de Seguridad Nacional, Universidad George Washington; entre otros a quienes agradecemos su participación.



V. Consolidación Institucional

1. GESTIÓN DE PERSONAS

A) Evolución de las contrataciones

A diciembre 2010 la dotación del Consejo para la Transparencia alcanzó un total de 79 personas, lo cual refleja que la nómina total creció un 65% dado por la incorporación de 31 nuevos trabajadores a la institución.

- El principal crecimiento se registró en las áreas propias del negocio (19 contrataciones), como la Dirección de Fiscalización, área creada durante el segundo semestre del año y que involucró la contratación de la Directora a través del Sistema de Alta Dirección Pública, del Jefe de la Unidad de Transparencia Activa, de la Jefa de la Unidad de Derecho de Acceso a la Información y de cinco Analistas de Fiscalización (ocho personas en total).

- En la línea de negocio se reforzó la Dirección Jurídica con siete personas en sus cuatro unidades: Normativa, Admisibilidad, Reclamos y Gestión Judicial.

- La Dirección General aumentó su dotación en seis personas para reforzar con analistas a todas sus unidades

- La Dirección de Operaciones y Sistemas incorporó a tres Analistas programadores de procesos y de soporte tecnológico.

- En la Dirección de Administración, Finanzas y Personas se reforzó la Oficina de Partes con un administrativo y la Unidad de Compras con un encargado de servicios logísticos.

|| Ver ANEXO N°19: Dotación 2010 Consejo para la Transparencia

B) Hitos en materia de Gestión de Personas

- **Presentación nuevo Reglamento Orgánico:** en el mes de marzo, los Consejeros aprobaron los cambios del Reglamento Orgánico, que incluye ajustes en la orgánica en base a las conclusiones y recomendaciones derivadas de la consultoría de procesos realizada a fines de 2009.

- **Desarrollo Programa de Habilidades Directivas:** entre los meses de marzo y julio se desarrolló un programa de “Habilidades Directivas y trabajo en equipo” realizado por la Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, con el objetivo incrementar las capacidades individuales y colectivas de los funcionarios para innovar, colaborar y generar valor dentro de la institución.

- **Firma protocolo Programa PEC:** se firmó un protocolo con la Mutual de Seguridad, para implementar en el Consejo el Programa de Gestión de Empresa Competitiva, PEC, un plan de certificación en materia de Higiene, Seguridad y prevención de riesgos en el Trabajo. Este programa PEC contempla sucesivas auditorías para evaluar el estado de avance y evolución del desarrollo e implementación de sus diversos módulos. La primera auditoría se realizó en agosto y la corporación obtuvo un nivel de cumplimiento del 97% sobre 100%.

- **Comité Paritario:** con la habilitación de las nuevas dependencias, se decide conformar dos Comités Paritarios, para las oficinas de Morandé y de Agustinas respectivamente. Durante el mes de julio se realizaron cursos por experto de la Mutual para representantes de trabajadores y de la institución que conforman el Comité Paritario.

- **Reglamento Interno:** en agosto se puso a disposición de los todos y cada uno de los trabajadores del Consejo el Reglamento Interno de Higiene y Seguridad, para revisión y entrega de observaciones y sugerencias. Este fue un trabajo que incluyó la participación de los Comités Paritarios de Agustinas y Morandé.

- **Implementación de Autoconsulta en Línea:** como una manera de optimizar la comunicación y los procesos en temas relativos a remuneraciones y administrativos internos de los funcionarios, a partir de septiembre se dio inicio al Módulo de Autoconsulta de Personas del Consejo. Este espacio permite ver datos personales de interés, solicitar certificados, mantener actualizada información general y gestionar requerimientos, entre otras funcionalidades.

- **Descripción de Cargos y Levantamiento de Perfiles:** en el mes de octubre fue aprobado por el Consejo Directivo el proyecto tendiente a levantar información referente a cargos (funciones y responsabilidades) y competencias del Consejo. Esta información se nutre de los objetivos y principios estratégicos y del cumplimiento de metas del Consejo e interactúa con los requisitos normativos de la ISO 9001.

- **Política de Personas:** en el último trimestre del año se llevaron a cabo una serie de reuniones estableciendo una mesa de trabajo con los Directores del Consejo con el fin de validar una propuesta final de la Política de Gestión de Personas. Esta Política orienta el accionar de la institución en materia de personas, y establece criterios generales respecto de procedimientos derivados de la gestión.

- **Sistema de Incentivos:** participación en elaboración Reglamento que normará la aplicación de este sistema de compensación económica que permite optimizar la utilización eficiente de los recursos públicos, mediante la aplicación de instrumentos de gestión asociados a la retribución de sus trabajadores en función de los resultados obtenidos. La iniciativa se ejecuta incorporando la variabilidad a partir de 2011 respecto de los planes operativos del 2010 (cumplimiento de componentes relativos a lineamientos estratégicos, desempeño colectivo y desempeño institucional).

- **Auditoría interna Norma ISO procesos de recursos humanos:** proceso transversal de gran impacto institucional y central en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, a partir de los requisitos de la Norma ISO 9001:2008 y los estándares internos. Su gestión de responsabilidad en el sistema se relaciona con Descripciones de Cargo (responsabilidad y autoridad), Perfiles de Cargo (competencias), Capacitación y Condiciones Ambientales y de Salud Ocupacional.

2. Gestión Financiera 2010

A) Hechos Relevantes

En términos de procesos administrativos, se destaca que durante el segundo semestre del 2010, la Dirección de Administración, Finanzas y Personas del Consejo dio inicio a un ambicioso y desafiante proyecto: implementar el software SAP a sus procesos financieros (módulos PSM, FI y CO). Sin duda un hito dentro de la administración pública, que se implementará a partir del mes de enero de 2011 y significará un gran logro para esta Corporación, situándola como una institución moderna que utiliza los estándares y mejores prácticas internacionales en pos del mejoramiento continuo de

sus procesos, de la trazabilidad de la información, del cumplimiento de la normativa y la reportabilidad, entre otros muchos ámbitos en los cuales la adaptación de este ERP se alinea con los objetivos de la institución.

La gestión financiera del año 2010 también consideró la administración de la donación del Banco Mundial para el proyecto P117937, donación TF95785, denominada “Strengthening Chile’s Council for Transparency for improved transparency and accountability” por un total de USD 415.000. Este proyecto, que tendrá una duración de tres años, establece que se ejecutarán los recursos bajo la modalidad de anticipo – rendición de fondos. Producto de esta donación, durante el 2010 se solicitó y recibió un aporte inicial de USD 90.000, del cual se ejecutaron USD 13.500 y comprometió otros USD 50.000. Por instrucción de la Dirección de Presupuestos, esta donación no se incorpora dentro de la asignación presupuestaria por Ley de Presupuesto del Consejo, no obstante le son igualmente aplicables los controles, seguimientos y procedimientos administrativos y contables tanto de la contabilidad gubernamental como de las normas del Banco Mundial, debiendo realizar reportes semestrales a dicho organismo internacional.

B) Ejecución Presupuestaria

El presupuesto asignado para el segundo año de funcionamiento del Consejo para la Transparencia por la Ley N° 20.407 de Presupuesto de la Nación, alcanzó la suma de M\$ 2.783.210, según consta en la Partida 50, Capítulo 01, Programa 03, Subtítulo 24, Ítem 03-110, correspondiente a las Operaciones Complementarias del presupuesto del Tesoro Público.

Posteriormente, mediante Decreto N° 1.536, la Dirección de Presupuestos otorgó un suplemento presupuestario de M\$ 200.000.

Es así como con el presupuesto asignado, el suplemento presupuestario, y otros ingresos (subsidiarios de licencias médicas principalmente), el Consejo para la Transparencia contó con recursos por un total de M\$ 2.993.171, de los cuales se ejecutó un 99,998%, según se indica en el siguiente cuadro:

Subtítulo	M\$(¹)	%
21 - Gastos en Personal	1.768.670	59%
22 - Bienes y Servicios de Consumo	984.585	33%
29 - Adquisición de Activos No Financieros	239.861	8%
Total	2.993.116	100%

⁽¹⁾ Cifras en miles de \$ del año 2010, sin actualizar.

La ejecución presupuestaria del año 2010 estuvo orientada fundamentalmente hacia cuatro grandes líneas de trabajo, las cuales fueron establecidas a través del proceso de planificación estratégica de la Corporación, las que fueron:

- La instalación de funciones que impone la ley en cuanto a la creación de la Dirección de Fiscalización.
- El reforzamiento de funciones relacionadas con la resolución de conflictos y la gestión interna, al incorporar a profesionales para la Dirección Jurídica y la Dirección General,

además de la contratación de informes en derecho para apoyar las decisiones de los Consejeros.

- La promoción de la Ley y del Consejo en dos ámbitos de acción: el primero, correspondiente a campañas publicitarias en medios escritos, radio y señalética en Transantiago, y el segundo, a la capacitación de sujetos obligados y ciudadanos desde Arica a Punta Arenas.

- El desarrollo del modelo de gestión interna del Consejo, con la incorporación de funciones y tareas relacionadas con: modelo de valor, sistemas de calidad, definición e implementación de productos, sistemas de autoevaluación de cumplimiento en transparencia activa y capacitación para la integración y desarrollo de los equipos naturales, fundamentalmente.

|| Ver ANEXO N°20: *Detalle de la ejecución por subtítulos* y ANEXO N°21: *Evolución de los presupuestos*

| 3. GESTIÓN COMPRAS Y SERVICIOS

A) Plan de Compras

Durante el año 2010, los procesos de compras estuvieron centrados en los desafíos asociados al fortalecimiento de las capacidades e instalación de nuevas funciones. Es así que, por una parte, se continuó con la fundación institucional, destacando las remodelaciones y arriendo de oficinas, y por otra en fortalecer la gestión interna. Se elaboró un plan anual de compras que comprometía la ejecución de los recursos financieros del Consejo en 40 proyectos. Estos fueron ejecutados en un 100%, incluyendo sus modificaciones, ajustes e incrementos presupuestarios.

Sumado a lo anterior, durante el mes de noviembre de 2010 el Consejo recibió la autorización de un suplemento presupuestario, para lo cual se doblegaron los esfuerzos en realizar una eficiente contratación de aquellos proyectos fundamentales para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades con impacto hacia la ciudadanía, los sujetos obligados y al interior de la institución.

B) Infraestructura

Continuando las obras ejecutadas durante el año 2009, el Consejo implementó proyectos en el área de infraestructura arquitectónica y tecnológica dado el crecimiento de la dotación, junto a la creación de la Dirección de Fiscalización. Por lo que, junto a la remodelación de los espacios de Morandé 115 piso 7, se habilitaron nuevas oficinas en Agustinas N° 1291 (pisos 5° y 6°)

Hacia fines de año se licitó la habilitación de una tercera dependencia, en el mismo edificio de Agustinas, esta vez en los pisos 7° y 8°, adjudicándose a la Constructora AURA, por el valor de M\$58.324, ubicación que alberga a los funcionarios de las Direcciones de Fiscalización y de Estudios y a la Unidad de Promoción y Clientes.

C) Inversión en Tecnologías

Durante el año 2010, el Consejo efectuó inversiones en infraestructura tecnológica de punta por una suma de M\$78.081, bienes que pasaron a conformar parte del activo fijo y, por ende, del patrimonio institucional. Los procesos de adquisición de la infraestructura tecnológica fueron realizados vía los convenios marco dispuestos por la Unidad de Compras.

4. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Las tecnologías de información han desempeñado un importante papel en los procesos de modernización del Estado chileno, tanto en ámbitos de gestión pública como en la relación Estado – ciudadano. En este contexto el Consejo ha adoptado una estrategia de incorporación de soluciones tecnológicas basada en altos estándares, de presencia consolidada en la industria y que incorporen las mejores prácticas en sus respectivas áreas de aplicación. Lo anterior, alineado con el mapa estratégico, modelo de gestión, cadena de valor y mapa de procesos institucional. Resultado de esto, fue la obtención de un mapa de sistema del Consejo, con una proyección de implementación para el periodo 2010-2012, con ámbitos de cobertura en las áreas de comunicación, negocio y soporte.

En líneas generales, la Dirección de Operaciones y Sistemas desarrolló una política de procesos institucional que asegure la coherencia del mapa de procesos, junto a una metodología de desarrollo de sistemas que regula desde la gestión de requerimientos hasta la entrada en operación de estos, tanto para soluciones desarrolladas en forma interna como aquellas externalizadas, asegurando un dato único, exacto y oportuno.

Con esto se logró una arquitectura integrada e interoperable, basada en un modelo de datos corporativo, que asegura coherencia con el mapa de sistemas, y por ende con el mapa de procesos institucional.

A) Iniciativas relevantes

- En el contexto de mejorar la comunicación del Consejo con la ciudadanía se publicó, para el primer aniversario, un nuevo sitio web institucional, dándole relevancia a la usabilidad y con aplicaciones centradas en el ciudadano como la ficha del caso que permite visualizar su estado de trámite y la jurisprudencia de las decisiones del Consejo. Esto último potenciado con un buscador de comprobada eficacia (Google Appliance), mejorando el acceso a las materias falladas en las decisiones de los casos.

- Debido a la necesidad de contar con información sobre las solicitudes de acceso a la información que obran en los órganos de la Administración del Estado, se implementó un sistema electrónico de transparencia (SITRET), que permite el ingreso de solicitudes de cualquier institución y que define una matriz de datos para una solicitud de acceso y una caracterización de estas mediante una tabla de clasificación.

- En términos de la habilitación del rol fiscalizador del Consejo, de desarrolló una iniciativa para automatizar la gestión del proceso de fiscalización de las obligaciones de transparencia activa. Este consiste en la evaluación del instrumento de transparencia activa, el registro de la evidencia de hallazgos detectados, la generación de los informes de fiscalización en forma automatizada y su posterior firma electrónica avanzada y notificación mediante correo electrónico al Jefe de Servicio. Además, con generación de métricas asociadas a los procesos realizados.

- En el ámbito de la relación entre el Consejo con las instituciones obligadas por la Ley de Transparencia, se implementó una plataforma Extranet, la cual permite a los enlaces de las instituciones, entre otras cosas informarse de notificaciones enviadas por el Consejo y evaluar su nivel de cumplimiento en obligaciones de transparencia activa mediante una experiencia pionera consistente en una herramienta de auto evaluación de transparencia activa, que permite a los enlaces medir su cumplimiento mediante el uso del mismo instrumento utilizado por los fiscalizadores del Consejo.

- En la relación del Consejo con el ciudadano se habilitó una herramienta informática para la generación de consultas a través del sitio web, las cuales son gestionadas

mediante sistema de gestión de consultas, administrado por la Unidad de Promoción y Clientes.

· En el marco de la tendencia de entregar cada vez más y mejores datos a los ciudadanos, se llevó a cabo el proyecto de datos abiertos del Consejo, para lo cual se habilitó un catálogo y publicación de éstos referidos a los casos de amparos y reclamos. Esta iniciativa se encuentra disponible en la dirección electrónica:

<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/pcatalogo.html>

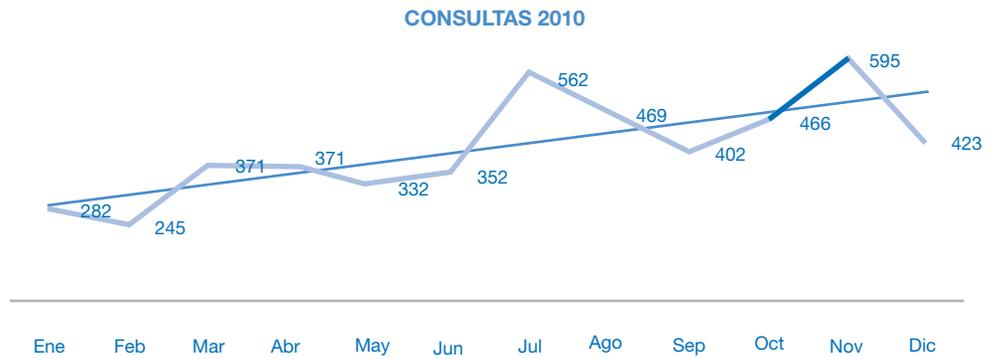
· En el ámbito del rol garante de la institución, se desarrolló e implementó un sistema de gestión de casos, que habilita la automatización del proceso de resolución de conflictos, permitiendo el ingreso de casos de amparos, reclamos, reposiciones y reclamos de ilegalidad. Contando con los sub procesos de análisis de admisibilidad, análisis de fondo, programación de casos, gestión de sesiones del Consejo, registro de acuerdos del Consejo, generación automática del acta de admisibilidad y la tabla de la sesión del consejo, manejo de un archivo digital con toda la documentación que ingresa y sale de oficina de partes relacionada al caso en particular, entre otras funcionalidades.

· Con el objeto de apoyar la gestión interna de los procesos y promover buenas prácticas en términos del manejo de los archivos y documentos electrónicos que obran en los órganos de la Administración del Estado, se diseñó un proyecto de Sistema de Gestión Documental, considerando normas nacionales e internacionales y buenas prácticas sobre la materia, para lograr un modelo de excelencia en este ámbito que sirva además como modelo para otras instituciones. A fines del 2010 terminó la licitación del proyecto, con productos a desarrollarse el 2011, como la política de gestión documental y su manual de procedimiento, un gestor documental, un repositorio de documentos firmados y la capacidad de interoperar con los demás sistemas del Consejo.

VI. Anexos

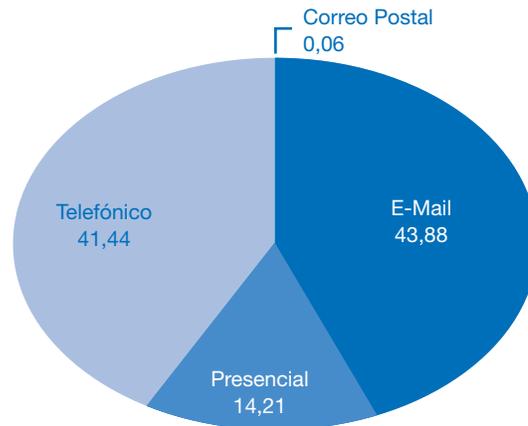
ANEXO N° 1 Estadísticas de Plataforma de Atención Ciudadana

a) Ingreso de consultas 2010



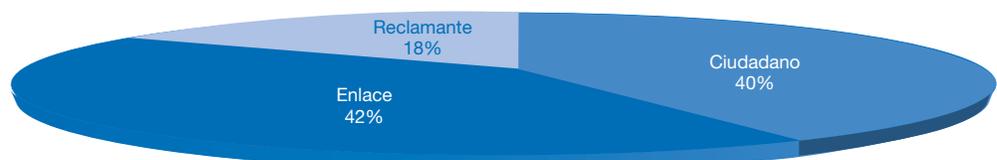
b) Canales de consultas

CANALES DE CONSULTAS UTILIZADOS AÑO 2010



b) Canales de consultas

PERFIL DEL CLIENTE UPC AÑO 2010

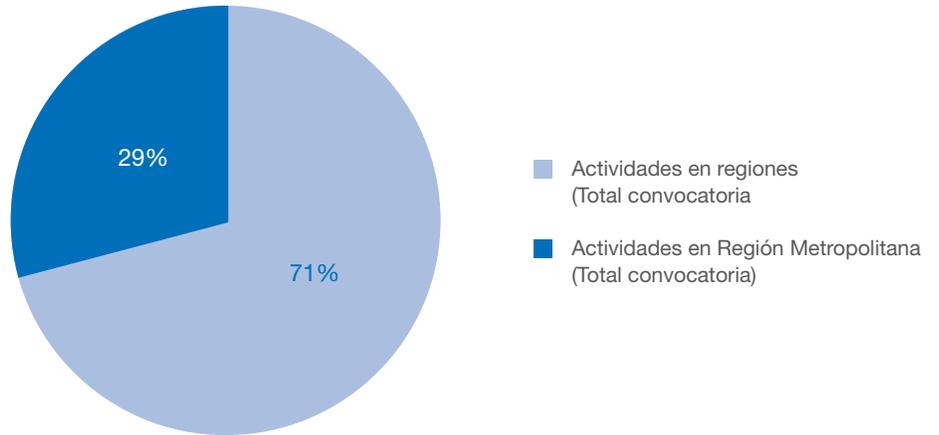


ANEXO N° 2

Cuadro descriptivo actividades de capacitación Consejo para la Transparencia

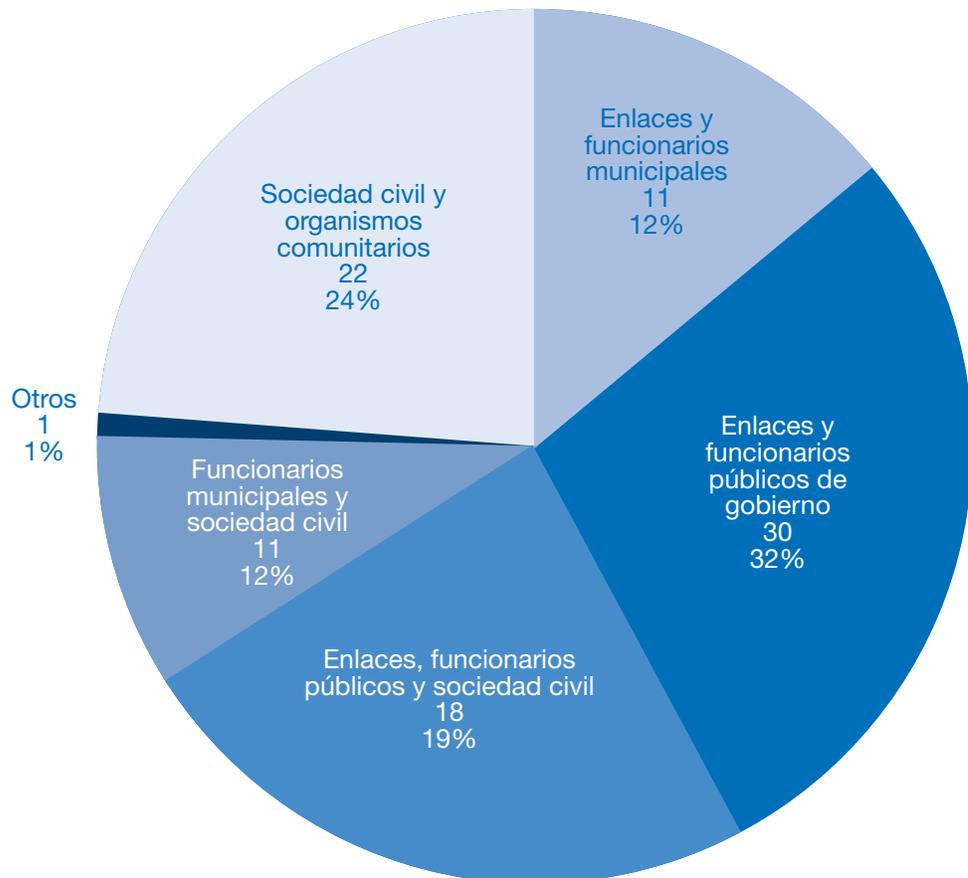
a) Convocatoria Capacitaciones 2010

CAPACITACIONES EN REGIONES (CONVOCATORIA)

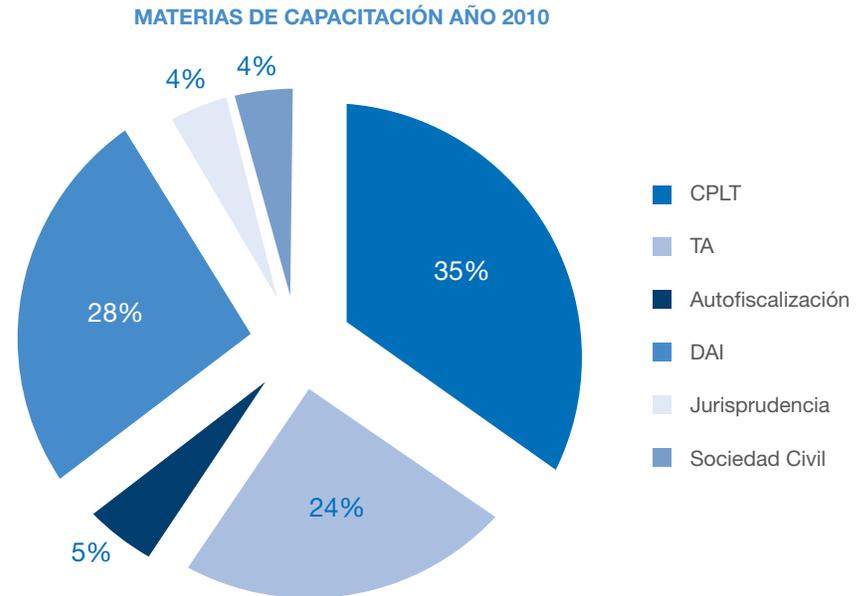


b) Capacitaciones por tipo de clientes /sector

CAPACITACIONES POR TIPO DE CLIENTES-SECTOR



c) Materias de Capacitación

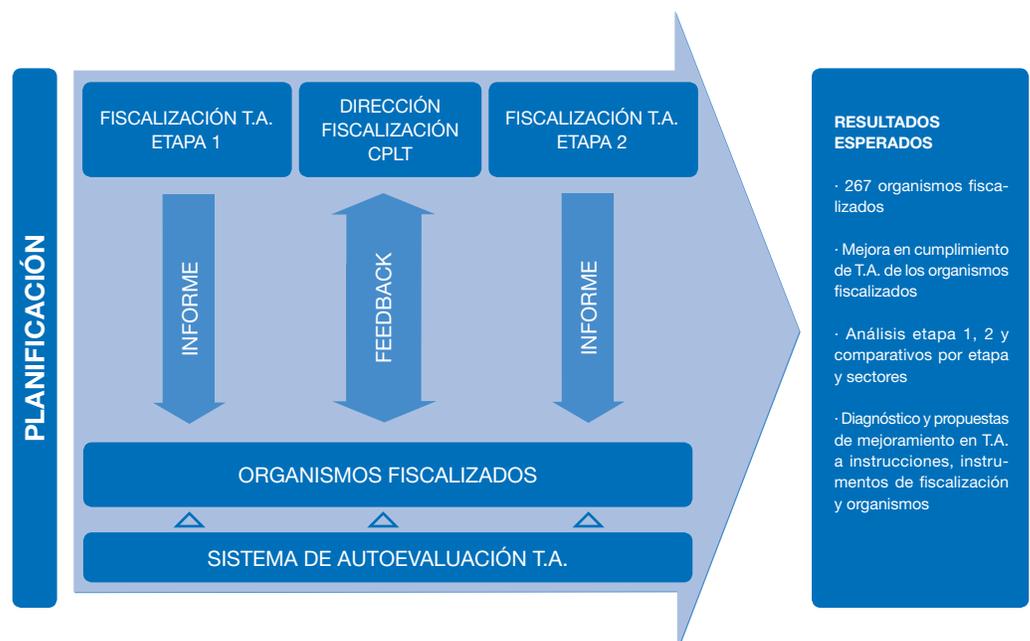
**ANEXO N° 3****Agrupación de los distintos puntos de las instrucciones generales en apartados y asignación de sus respectivas ponderaciones**

Apartados	Ítems del instructivo		Ponderación
Aspectos generales	G.	Banner visible y operativo, Actualización, Acceso formulario de solicitudes, Lista de archivos reservados, Costos de reproducción, Restricciones de uso, etc.	10%
Actos y decisiones del organismo	1.1	Actos y documentos del organismo que hayan sido objeto de publicación en el Diario Oficial.	10%
	1.7	Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.	
	1.14	Antecedentes preparatorios de las normas jurídicas generales que afecten a empresas de menor tamaño.	
Organización Interna	1.2	Las potestades, competencias, responsabilidades, funciones, atribuciones y/o tareas del organismo respectivo, y el marco normativo que le sea aplicable, el que comprenderá las leyes, reglamentos, instrucciones y resoluciones que las establezcan, incluidas las referidas a su organización.	15%
	1.3	La estructura orgánica del organismo y las facultades, funciones y atribuciones de cada una de las unidades u órganos internos.	
	1.13	Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.	
Personal y remuneraciones	1.4	El personal de planta, a contrata y el que se desempeñe en virtud de un contrato de trabajo, y las personas naturales contratadas a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.	10%

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

ANEXO N° 4

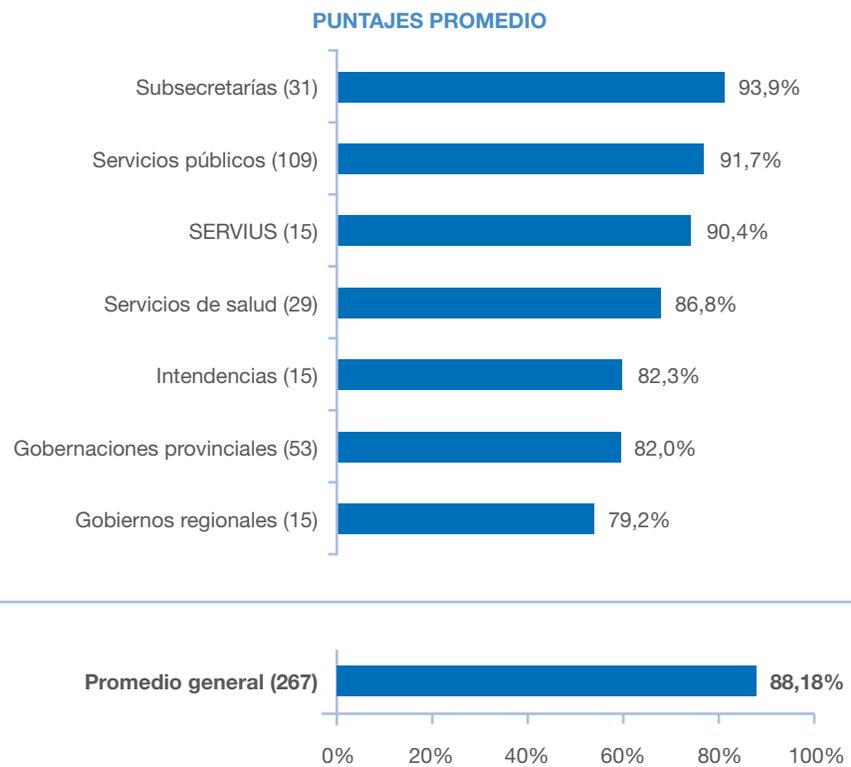
Etapas consideradas en el proceso de fiscalización de Transparencia Activa 2010



ANEXO N° 5**Categorías de los 267 organismos de la administración central fiscalizados**

ORGANISMOS	
Subsecretarías	31
Servicios públicos	109
Intendencias	15
Gobiernos regionales	15
Gobernaciones provinciales	53
Servicios de salud	29
SERVIU	15
TOTAL	267

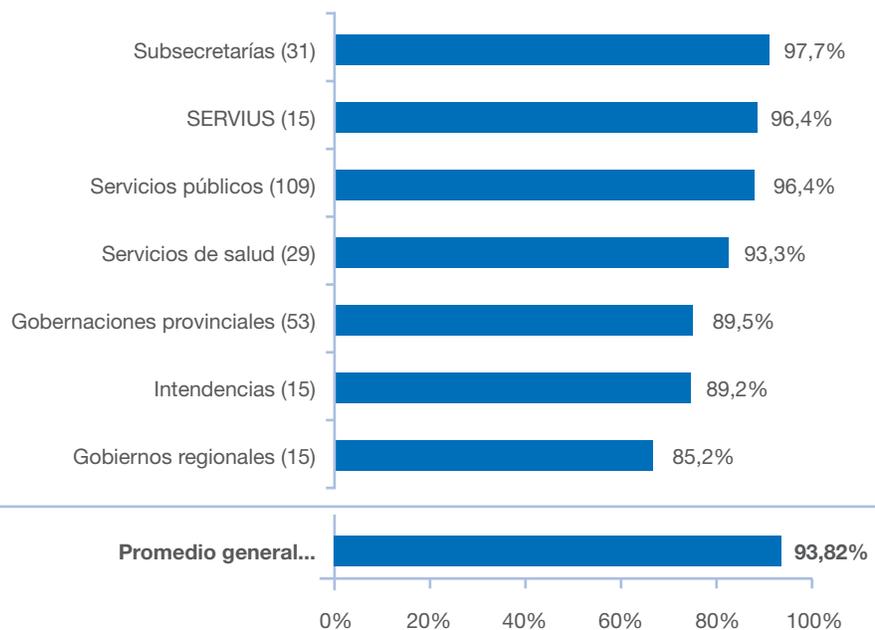
Fuente: Dirección de Fiscalización CPLT

ANEXO N° 6**Puntajes promedio resultados generales primera etapa de fiscalización**

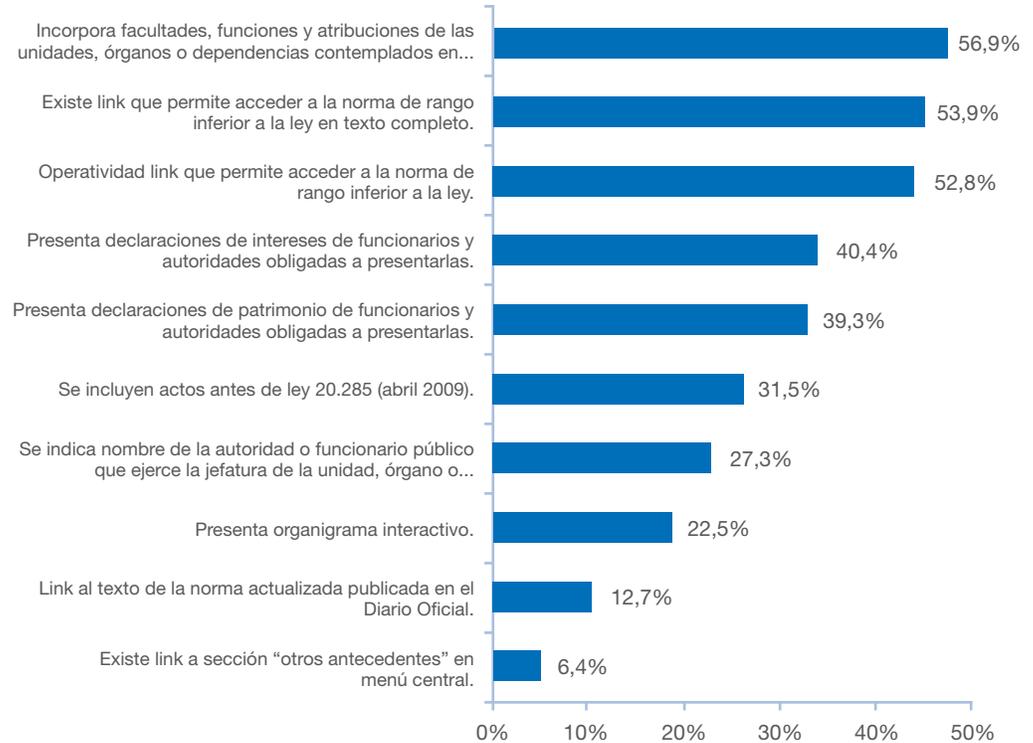
Fuente: Dirección de Fiscalización CPLT

ANEXO N° 7**Puntajes promedio buenas prácticas primera etapa de fiscalización****NIVEL PORCENTUAL DE BUENAS PRÁCTICAS
MÁS IDENTIFICADAS Y RECONOCIDAS**

Fuente: Dirección de Fiscalización CPLT

ANEXO N° 8**Puntajes promedio resultados generales segunda etapa de fiscalización.****PUNTAJES PROMEDIO**

Fuente: Dirección de Fiscalización CPLT

ANEXO N° 9**Puntajes promedio buenas prácticas segunda etapa de fiscalización****NIVEL PORCENTUAL DE BUENAS PRÁCTICAS
MÁS IDENTIFICADAS Y RECONOCIDAS**

Fuente: Dirección de Fiscalización CPLT

ANEXO N° 10**Análisis comparativo primera y segunda etapa fiscalización**

a) Puntajes promedios y su variación entre ambas etapas de fiscalización

Primera Etapa (15/09/2010 - 22/10/2010)	Segunda Etapa (19/11/2010 - 17/12/2010)	Variación puntaje promedio
Puntaje Promedio	Puntaje Promedio	
88,18%	93,82%	+ 5.64%

Fuente: Dirección de Fiscalización

b) Tabla cantidad de organismos que consiguieron el máximo de puntos en cada etapa

Primera Etapa (15/09/2010 - 22/10/2010)	Segunda Etapa (19/11/2010 - 17/12/2010)
100 Puntos	100 Puntos
3.00% (8 de 267)	16.10% (43 de 267)

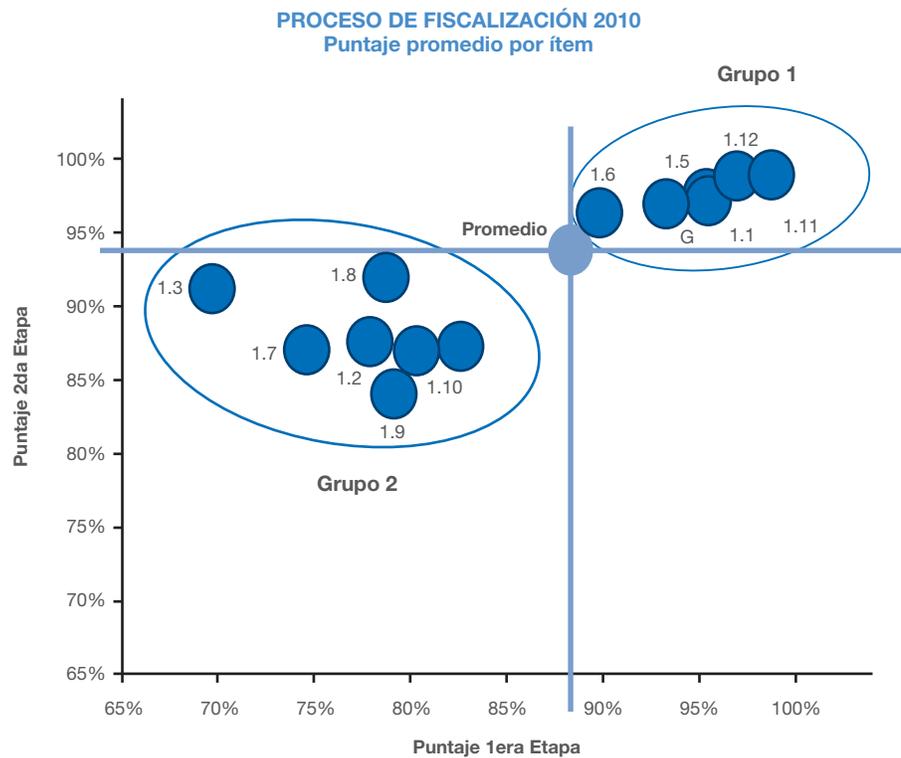
Fuente: Dirección de Fiscalización

c) Tabla porcentaje de variabilidad en cada etapa

Primera Etapa (15/09/2010 - 22/10/2010)	Segunda Etapa (19/11/2010 - 17/12/2010)
Variabilidad	Variabilidad
8.67%	6.30%

Fuente: Dirección de Fiscalización

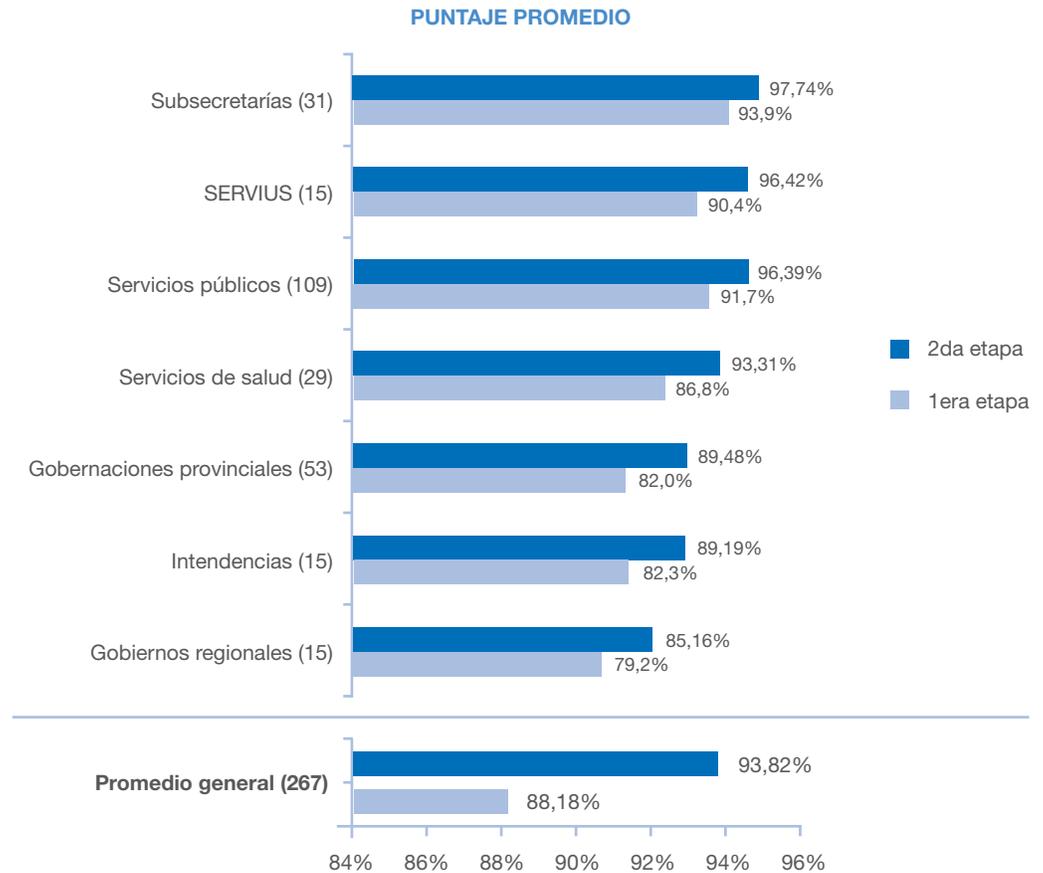
d) Puntaje promedio por ítem



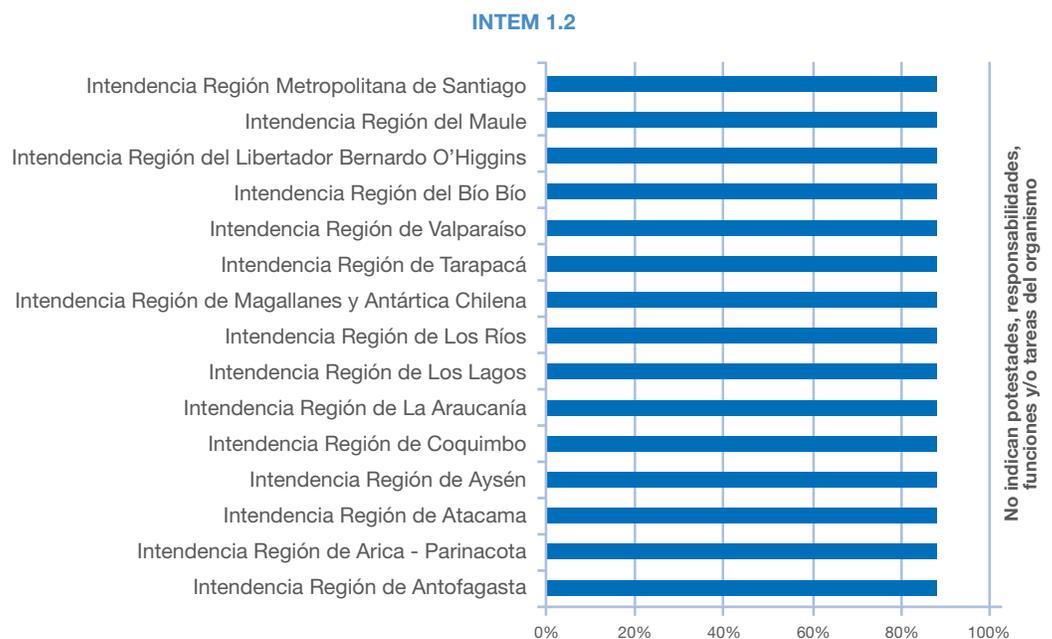
Ítem	Ponderador
G: Aspectos Generales	10%
1.1: Actos y Documentos publicados en el Diario Oficial	2,5%
1.2: Potestades y competencias	5%
1.3: Estructura orgánica	5%
1.4: Personal y Remuneraciones	10%
1.5: Contrataciones y compras	8%
1.6: Transferencias	10%
1.7: Actos y Resoluciones con Efectos Sobre Terceros	5%
1.8: Trámites	3,5%
1.9: Subsidios y Beneficios	10%
1.10: Mecanismos de Participación Ciudadana	3,5%
1.11: Presupuesto	10%
1.12: Auditorías	10%
1.13: Participación en Entidades	5%

Fuente: Dirección de Fiscalización

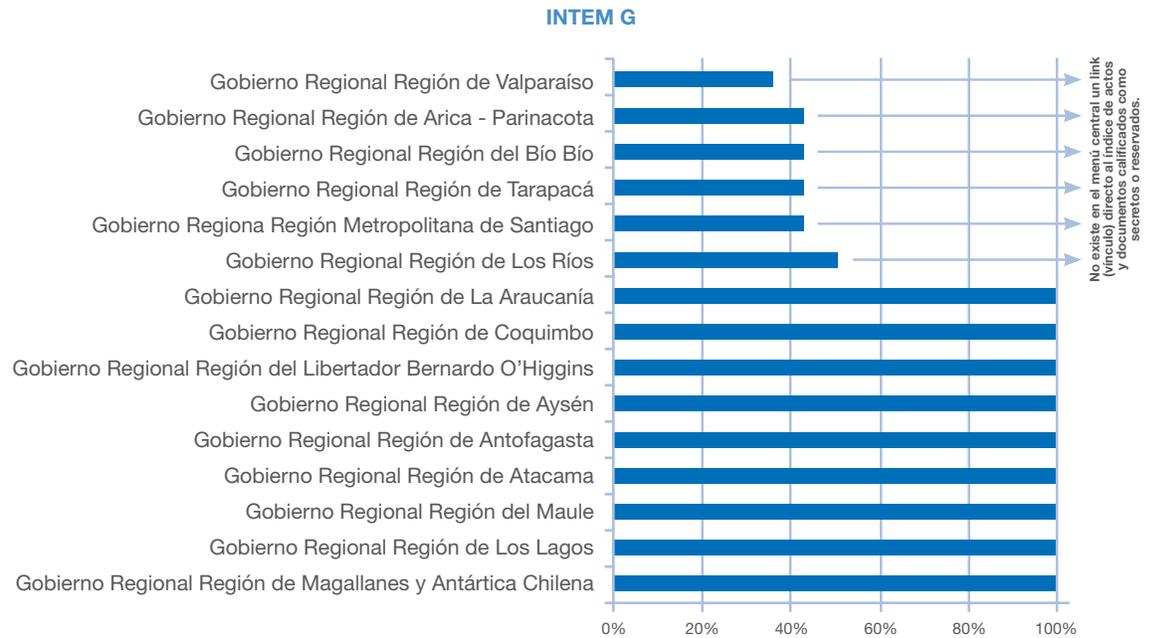
e) Resultados comparativos por tipo de organismo



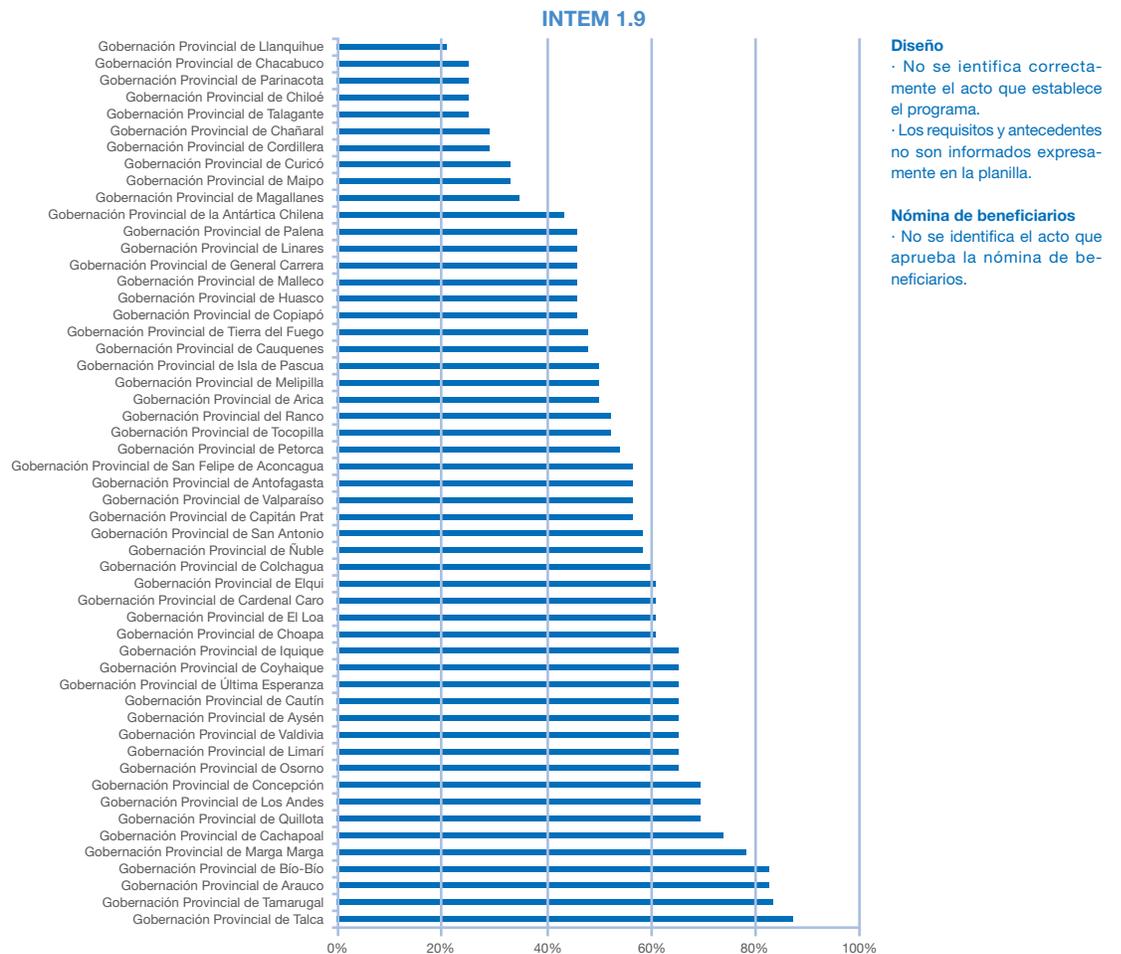
f) Nivel de cumplimiento Intendencias en indicar potestades, competencias, responsabilidades, funciones y atribuciones



g) Nivel de cumplimiento gobiernos regionales en aspectos generales

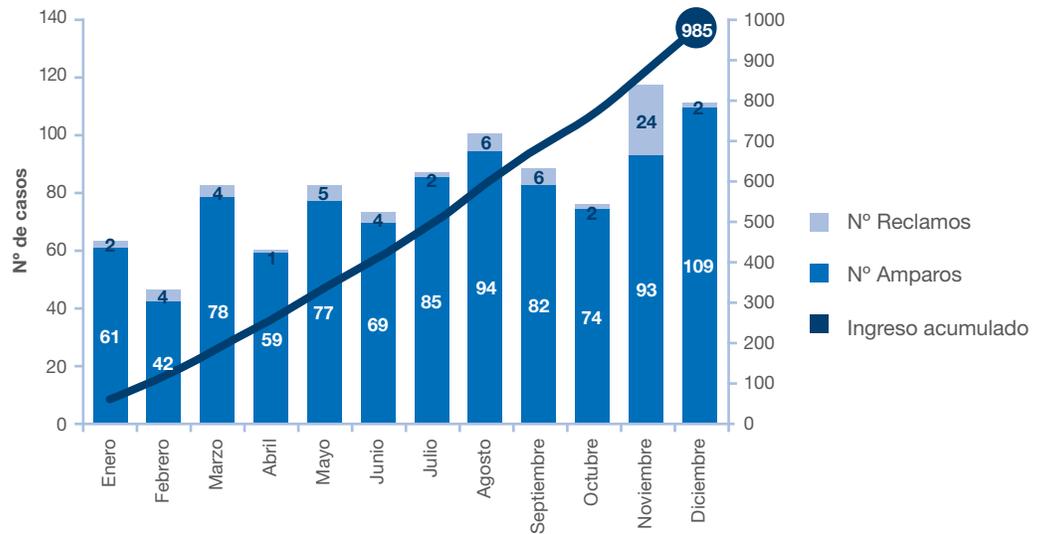


h) Nivel de cumplimiento gobernaciones provinciales en programas de subsidios y otros beneficios



ANEXO N° 11

Evolución mensual de casos ingresados al Consejo, durante el año 2010, desglosado por Número de Amparos y Reclamos

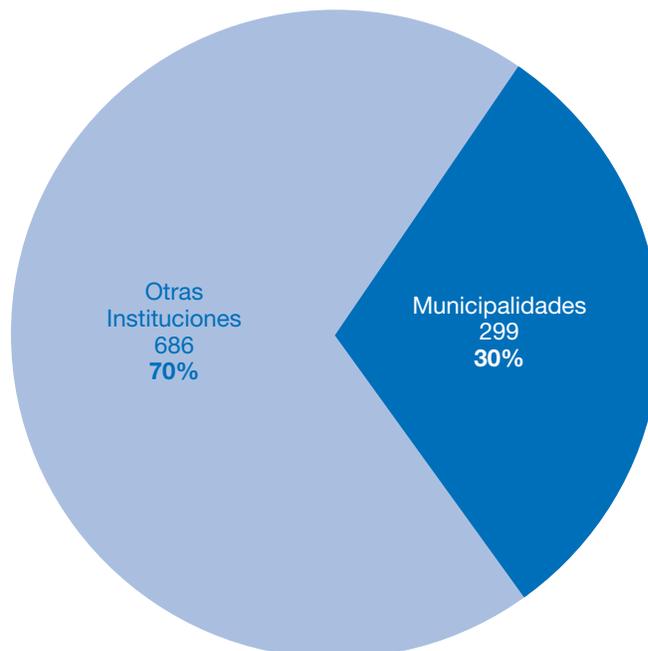


Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

ANEXO N° 12

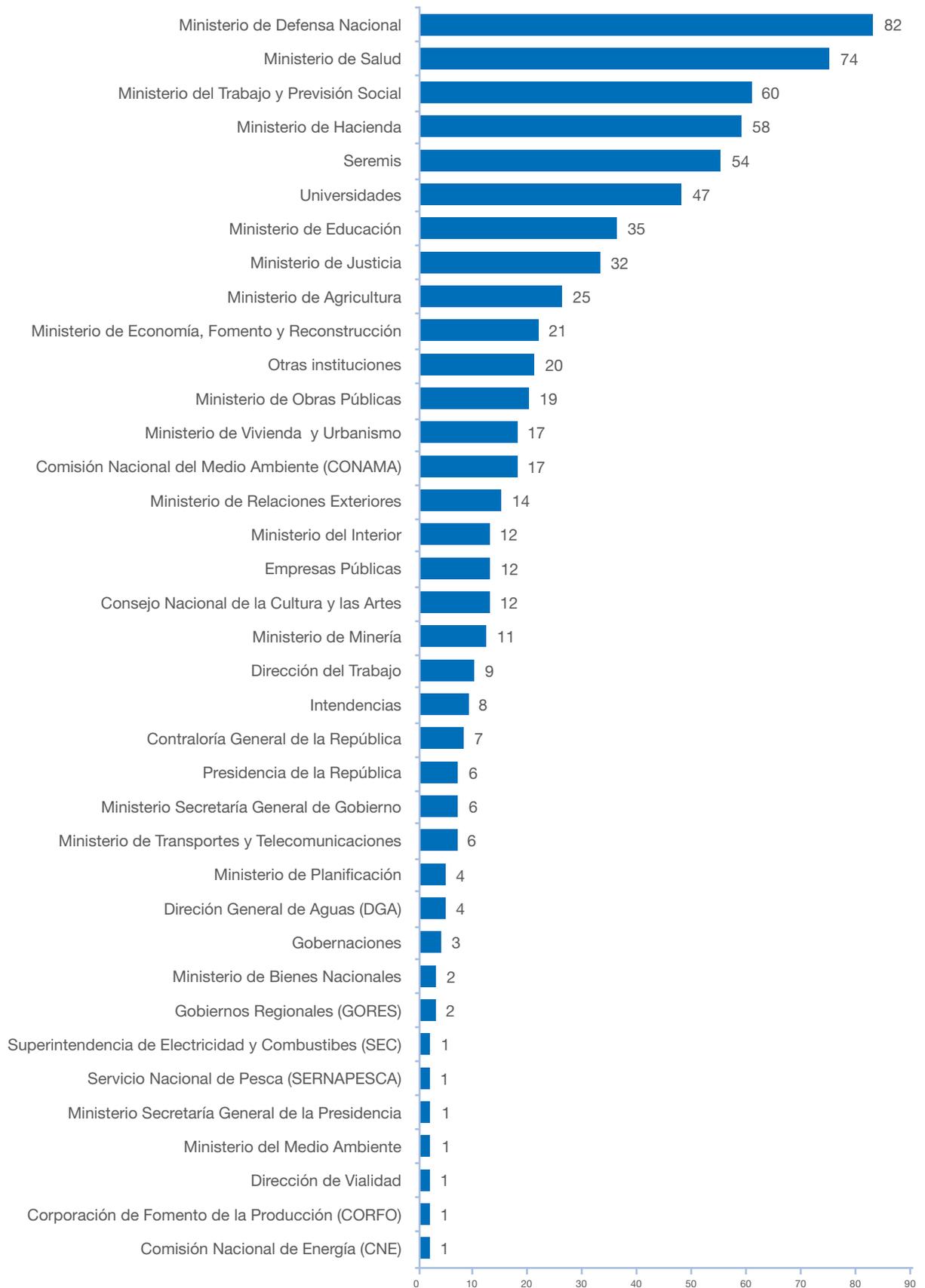
Número y porcentaje de ingreso de casos, según grupo de instituciones

a) Porcentaje de ingreso de casos, según grupo de instituciones

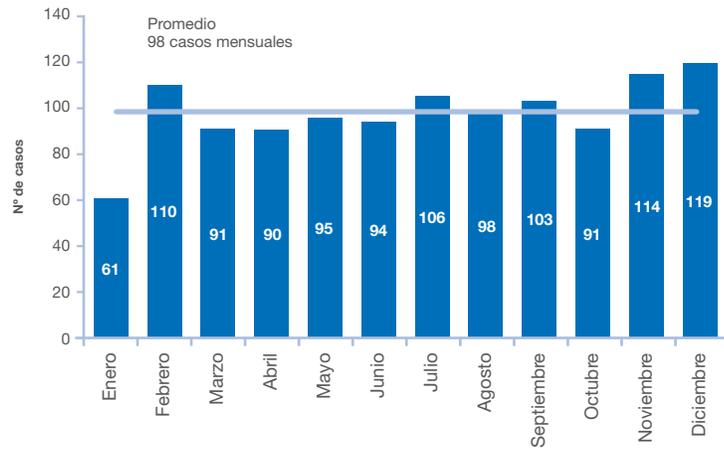


Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

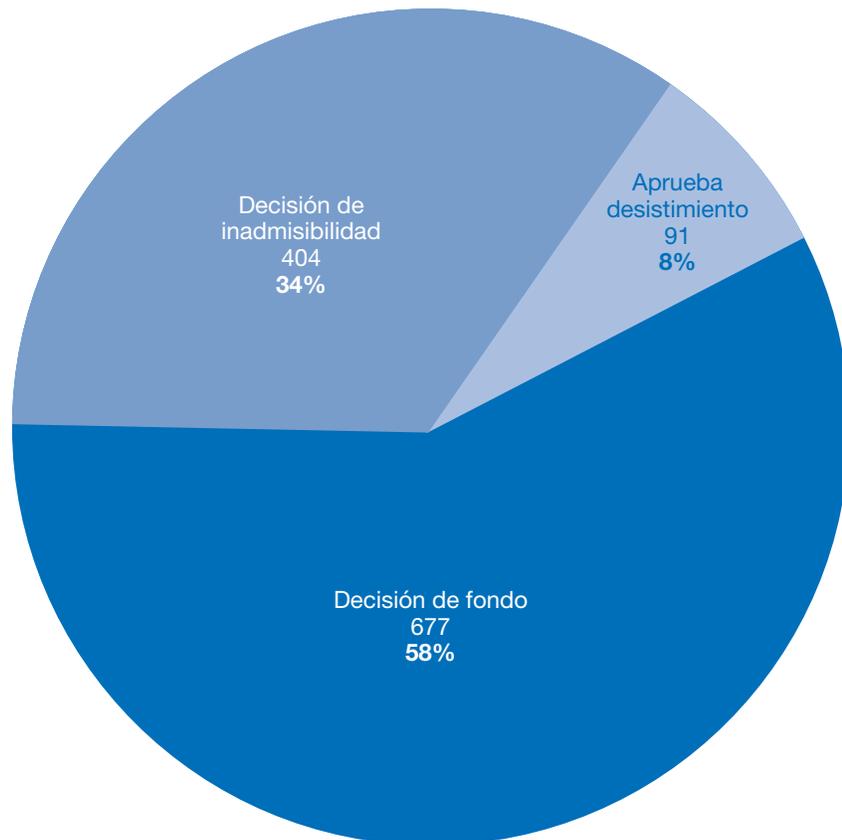
b) Número Ingreso de casos, según instituciones



Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

ANEXO N° 13**Evolución mensual de casos con decisión, durante el año 2010**

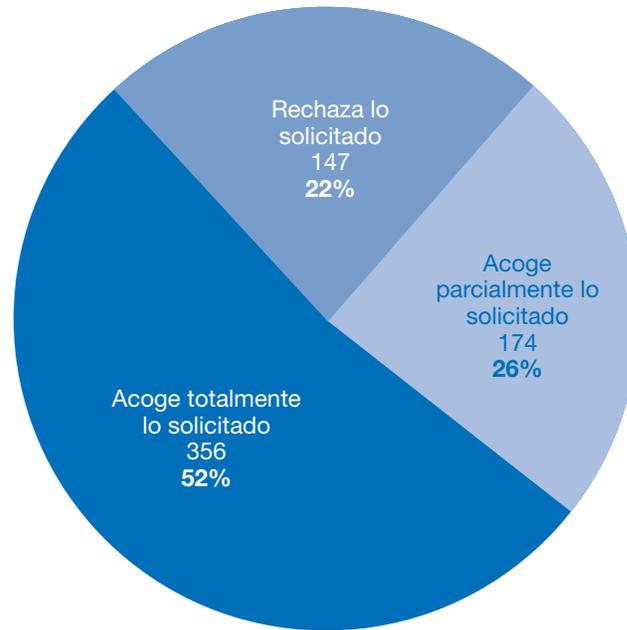
Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

ANEXO N° 14**Tipo de decisión final en casos procesados durante el año 2010**

Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

ANEXO N° 15**Tipo de decisión de fondo adoptado durante el año 2010 y desglose**

a) Tipo de decisión de fondo adoptado durante el año 2010



Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

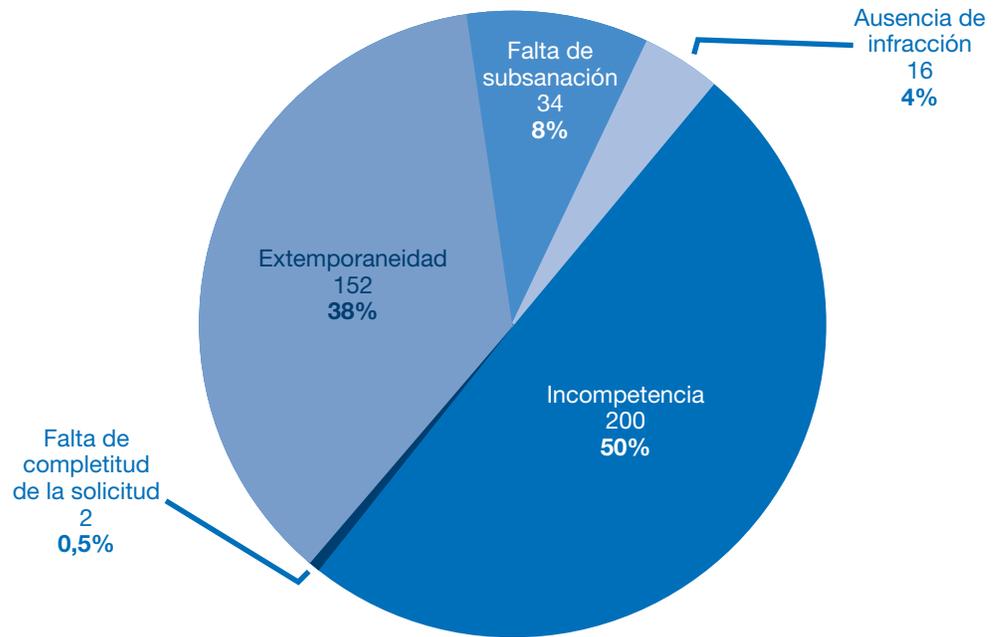
b) Desagregación mensual del tipo de decisión de fondo, durante el año 2010

Tipo Decisión de Fondo				Total
Mes	Acoge parcialmente lo solicitado	Acoge totalmente lo solicitado	Rechaza lo solicitado	
Enero	4	17	6	27
Febrero	15	29	12	56
Marzo	13	16	7	36
Abril	21	28	6	55
Mayo	14	39	12	64
Junio	22	22	15	58
Julio	17	37	18	72
Agosto	12	19	13	44
Septiembre	17	26	13	56
Octubre	9	33	17	59
Noviembre	17	39	21	77
Diciembre	13	51	7	71
Total anual	174	356	147	677

Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

ANEXO N° 16**Tipo de decisión de inadmisibilidad adoptadas durante el año 2010 y desglose**

a) Tipo de decisión de inadmisibilidad adoptadas durante el año 2010



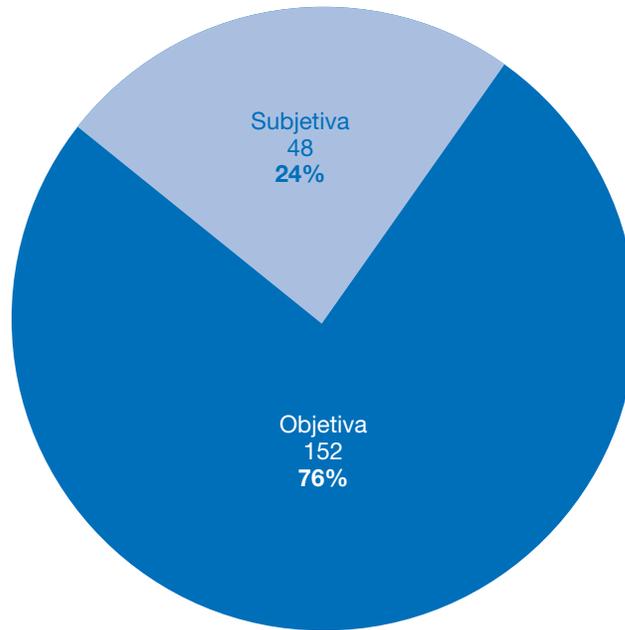
Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

b) Desagregación mensual del Tipo de decisión inadmisibile, durante el año 2010

Mes	Tipo Inadmisibilidad					Total
	Ausencia de infracción	Extemporaneidad	Falta de completitud de la solicitud	Falta de subsanación	Incompetencia	
Enero	0	13	0	0	20	33
Febrero	0	20	2	1	24	47
Marzo	0	17	0	5	27	49
Abril	0	14	0	4	13	31
Mayo	0	7	0	5	14	26
Junio	2	10	0	3	12	27
Julio	2	9	0	6	11	28
Agosto	1	14	0	4	22	41
Septiembre	1	10	0	2	19	32
Octubre	1	9	0	1	11	22
Noviembre	2	11	0	1	14	28
Diciembre	7	18	0	2	13	40
Total anual	16	152	2	34	200	404

ANEXO N° 17**Tipo de decisión por incompetencia adoptada durante el año 2010 y desglose**

a) Tipo de incompetencia adoptada durante el año 2010



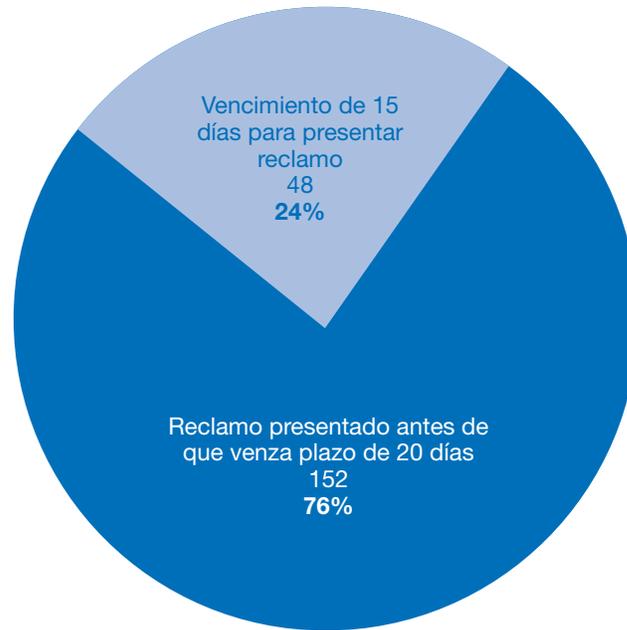
Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

b) Desagregación mensual del tipo de incompetencia, durante el año 2010

Mes	Tipo Incompetencia		Total
	Objetiva	Subjetiva	
Enero	15	5	20
Febrero	20	4	24
Marzo	18	9	27
Abril	11	2	13
Mayo	10	4	14
Junio	6	6	12
Julio	9	2	11
Agosto	17	5	22
Septiembre	17	2	19
Octubre	9	2	11
Noviembre	9	5	14
Diciembre	11	2	13
Total anual	152	48	200

ANEXO N° 18**Tipo de decisión extemporánea adoptada durante el año 2010 y desglose**

a) Tipo de decisión extemporánea adoptadas durante el año 2010



Fuente: Unidad de Reportes y Estadísticas - CPLT

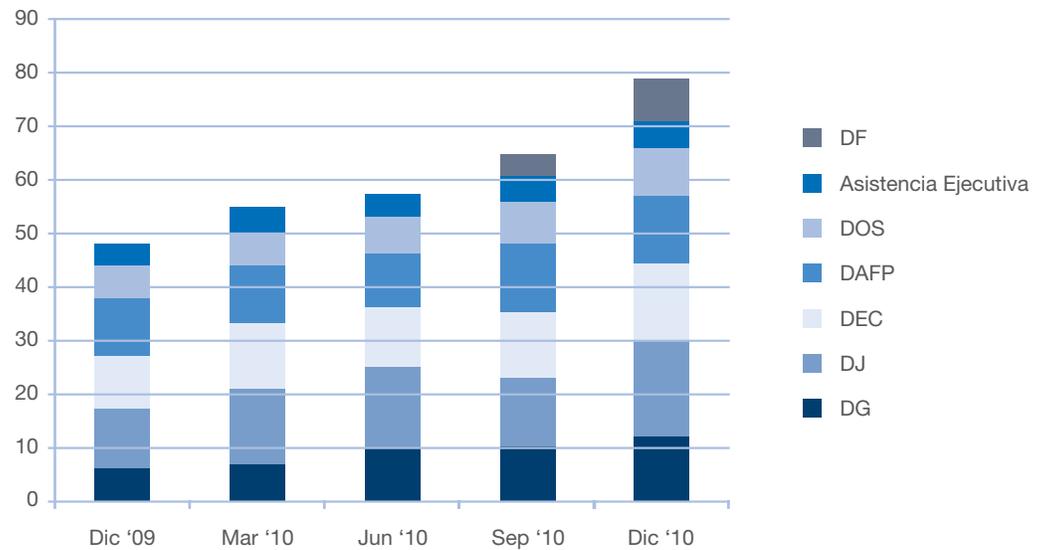
b) Desagregación mensual del tipo de extemporaneidad, durante el año 2010

Mes	Tipo Extemporaneidad		Total
	Reclamo presentado antes de que venza plazo de 20 días	Vencimiento de 15 días	
Enero	6	7	13
Febrero	5	15	20
Marzo	9	8	17
Abril	6	8	14
Mayo	1	6	7
Junio	3	7	10
Julio	4	5	9
Agosto	7	7	14
Septiembre	4	6	10
Octubre	4	5	9
Noviembre	5	6	11
Diciembre	1	17	18
Total anual	55	97	152

ANEXO N° 19 Dotación 2010 Consejo para la Transparencia

a) Dotación por trimestre

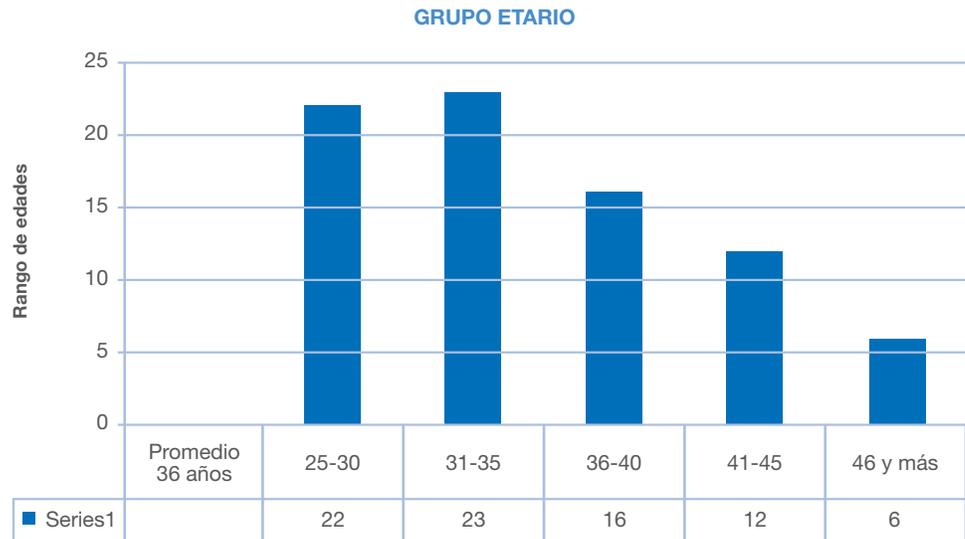
Dirección	Dic '09	Mar '10	Jun '10	Sep '10	Dic '10
DG	6	7	10	10	12
DJ	11	14	15	13	18
DEC	10	12	11	12	14
DAFP	11	11	10	13	13
DOS	6	6	7	8	9
DF	-	-	-	4	8
Asistencia Ejecutiva	4	5	5	5	5
Total anual	48	55	58	65	79



b) Tipo de Contrato

Tipo de contrato	Total
Indefinido	71
A plazo fijo	8
Honorarios	3
Prácticas profesionales	1

c) Grupos Etarios



d) Distribución por Género

Estamentos	Dic '09	Dic '10		
		Mujeres	Hombres	Total
Jefe de servicio	1		1	1
Directivos profesionales	4	1	4	5
Profesionales	37	35	28	63
Técnicos	4	6	1	7
Administrativos	2		3	3
Total	48	42	37	79

Fuente: Unidad Gestión de Personas, DAFF, CPLT

e) Formación Educacional

Formación	Mujeres	Hombres	Total	Pos Títulos
Universitaria	6	7	10	10
Técnicos	11	14	15	13
Ed. Media	10	12	11	12
Total	48	55	58	65

Fuente: Unidad Gestión de Personas, DAFF, CPLT

ANEXO N° 20 Detalle de ejecución por Subtítulos

a) Subtítulo 21

Concepto	Total	
Creación Dirección de Fiscalización	63.188	4%
Comisiones de Servicio (capacitación Ley y Agenda)	14.804	1%
Remuneración del Personal	1.466.783	83%
Remuneración del Presidente	77.451	4%
Honorarios	74.593	4%
Dietas Consejeros	71.851	4%
Total Subtítulo 21	1.768.670	100%

b) Subtítulo 22

Concepto	Total	
Difusión, publicación e impresos	335.270	34%
Otros servicios técnicos y profesionales	140.022	14%
Arriendo oficinas	113.735	12%
Estudios e Investigaciones	105.925	11%
Servicios básicos	103.349	10%
Cursos de capacitación al personal	64.677	7%
Mantenimiento y reparaciones	43.758	4%
Pasajes por capacitación y promoción Ley	26.970	3%
Gastos de representación	11.349	1%
Arriendo salones capacitación	10.700	1%
Monitoreo de prensa	9.021	1%
Alimentos para personas en capacitación al personal	6.473	1%
Outsourcing remuneraciones	4.530	0%
Uniforme asistentes	3.370	0%
Seguros	1.793	0%
Alimentos para personas en capacitación Ley	1.313	0%
Salas cuna	1.260	0%
Combustible vehículo institucional	1.069	0%
Total Subtítulo 22	984.585	100%

c) Subtítulo 29

Concepto	Total	
Mobiliario	20.366	8%
Equipamiento computacional	78.081	33%
Programas y software	141.414	59%
Total Subtítulo 29	239.861	100%

ANEXO N° 21

Evolución de los presupuestos

Año	Presupuesto M\$ ⁽¹⁾	
	Solicitado	Aprobado
2009 - Ejecutado	N/A ⁽²⁾	2.041.494
2010 - Ejecutado	4.010.389	2.993.116

⁽¹⁾ Cifras en Miles de \$ de cada año, sin actualizar.

⁽²⁾ El Consejo inició sus funciones en Abril 2009.

ANEXO N° 22

Campaña de difusión desarrollada por el Consejo para la Transparencia durante 2010

Con el objetivo de difundir el derecho de acceso a la información pública entre los ciudadanos, se buscó desarrollar mensajes que mostraban el carácter instrumental de ley, estableciendo preguntas que permitieran a las personas identificar información que a ellos les podía ser útil y que sí podían solicitar.

La campaña, licitada y adjudicada a la agencia de publicidad BBDO, fue un proyecto de bajo presupuesto, totalizando 40 millones durante las dos primeras dos semanas de noviembre y repitiendo luego durante la primera quincena de enero con igual inversión.

Los medios elegidos fueron radios a nivel nacional y lunetas de microbuses (avisos en los vidrios traseros de los buses) en diversos recorridos del Transantiago y en regiones. Tanto en las radios como en las lunetas se repetían el mismo tipo de preguntas.

¿Sabes cómo postular a un subsidio habitacional?

ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA ES TU DERECHO.
Y EL SERVIU TIENE EL DEBER DE ENTREGÁRTELA.

¿Cómo preguntar? Infórmate en www.consejotransparencia.cl

consejo para la Transparencia



SABES SI EXISTE UN PLAN PARA MEJORAR LA ATENCION EN TU CONSULTORIO?

ACEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA ES TU DERECHO. Y TU MUNICIPALIDAD TIENE EL DEBER DE ENTREGÁRTELA.



¿Cómo preguntar? Infórmate en www.consejotransparencia.cl



SABES SI EN TU COMUNA HABRÁ UN LICEO DE EXCELENCIA?

ACEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA ES TU DERECHO. Y EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN TIENE EL DEBER DE ENTREGÁRTELA.



¿Cómo preguntar? Infórmate en www.consejotransparencia.cl



SABES POR QUÉ NO TE GANASTE LA BECA A LA CUAL POSTULASTE?

ACEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA ES TU DERECHO. Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS TIENEN EL DEBER DE ENTREGÁRTELA.



¿Cómo preguntar? Infórmate en www.consejotransparencia.cl



SABES POR QUÉ NO TE GANASTE EL SUBSIDIO AL QUE POSTULASTE?

ACEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA ES TU DERECHO. Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS TIENEN EL DEBER DE ENTREGÁRTELA.



¿Cómo preguntar? Infórmate en www.consejotransparencia.cl



CONOCES EL PLAN REGULADOR DE TU COMUNA?

ACEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA ES TU DERECHO. Y LA MUNICIPALIDAD TIENE EL DEBER DE ENTREGÁRTELA.



¿Cómo preguntar? Infórmate en www.consejotransparencia.cl

