



UNIVERSIDAD DE ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTION

CARRERA: ADMINISTRACION PUBLICA

EVOLUCION DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 20.285  
SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Alumno: Robert Cristian Astudillo Bové

Profesor guía: Gerardo Torres Balchen

Tesis Para Optar Al Título De Administrador Público

Santiago 2009

## **DEDICATORIA**

He terminado un camino que decidí recorrer hace poco más de cinco años, los que al inicio parecieron una eternidad, pero ahora con un poco más de canas, me doy cuenta en lo rápido que pasaron. Recuerdo que al comienzo nadie creyó en este proyecto. Sin embargo, hubo dos mujeres que confiaron en mí y desde un principio apoyaron mi decisión. Carolina, la mujer que amo, fue incondicional y estuvo siempre dándome una palabra de aliento, o un beso acompañado de un café y cada vez que se despertaba de madrugada me preguntaba con su voz cansada “Amor a qué hora se va a acostar?”. Otra persona que también me apoyo en todo momento, diciéndome por teléfono “no te acuestes tan tarde” o me regañaba por fumar mucho, mi Madre, una mujer excepcional, como ninguna otra, que confió siempre en mí y me empujaba a terminar pronto mi carrera, solo para que descansara y me dedicara a vivir menos acelerado.

Mis hijos Lilian y Cristian, quienes son la razón de mi existencia, debieron entender que no siempre su padre podía compartir con ellos el fin de semana. Tuvimos que postergar idas al cine o almuerzos en casa. Nos perdimos muchas horas juntos, pero con el tiempo, espero comprendan que los logros en la vida se obtienen con esfuerzo, dedicación y sacrificios, que es lo que le da valor a la existencia de la personas. A esas dos mujeres y a mis hijos, les dedico mi tesis.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a Dios por haberme dado salud y capacidad para llegar al final de este camino. Pero aquí en la tierra también debo agradecer a muchas personas que siempre me apoyaron, cada uno a su manera. A mis hermanos Javier, Mauricio y la Catata, por sus palabras y aliento; a Montserrat, con quien debatí varias ideas; a mis amigos del “Club de Tobi” Jorge, Marcelo, Alexis y Felipe, por comprender que no siempre podíamos compartir en él NY-2; a Laura y Leticia, por el cariño y empuje que siempre me expresaron. A Dios, a todos ellos y ellas, muchas gracias.

## INDICE GENERAL

	Nº Pag.
<b>INTRODUCCION.</b>	5
<b>CAPITULO I.- ANTECEDENTES DEL PROBLEMA.</b>	10
1.1.- Planteamiento del problema	10
1.2.- Justificación y relevancia de la investigación.	13
1.3.- Pregunta de investigación	15
1.3.1.- Preguntas directrices	15
1.4.- Viabilidad y limitaciones de la investigación.	15
<b>CAPITULO II.- OBJETIVOS</b>	
2.1.- Objetivo general	16
2.2.- Objetivo específico	16
<b>CAPITULO III.- METODOLOGÍA</b>	
3.1.- Metodología	17
3.2.- Tipo de investigación	17
3.3.- Diseño de la investigación	18
3.4.- Técnicas de la investigación	21
<b>CAPITULO IV- MARCO TEORICO</b>	22
4.1.- Ámbito de aplicación del principio de transparencia en la administración pública	23
4.1.1.- Concepto de administración	23
4.1.2.- La administración pública.	25
4.1.3.- Breve reseña de la administración pública chilena	26

4.1.4.-	Principales enfoques aplicados a la administración pública chilena.	30
4.2.-	Función pública y funcionario público	40
4.3.-	Principio de transparencia en la administración pública	42
4.3.1.-	La corrupción.	42
4.3.2.-	Concepto de transparencia	47
4.3.3.-	Ámbito de aplicación del modelo chileno de transparencia.	51
4.3.4.-	Evolución de los principios de transparencia, publicidad probidad en el medio chileno.	54
4.4.-	Principales modelos de transparencia en la administración pública internacional.	69
4.4.1	Modelo argentino	70
4.4.2.-	Modelo español	73
4.4.3.-	Modelo francés	74
4.4.4.-	Modelo mexicano	80
<b>CAPITULO V.- PRESENTACION DE LOS RESULTADOS</b>		<b>91</b>
5.1.-	Objetivos Específicos N° 1	92
5.2.-	Objetivos Específicos N° 2	95
5.3.-	Objetivos Específicos N° 3	98
<b>CAPITULO VI.- CONCLUSIONES</b>		<b>113</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>119</b>

## INTRODUCCIÓN

Uno de los principios del moderno Estado es normalizar la función pública en armonía con el principio de transparencia activa<sup>1</sup>. Hasta llegar a ser concebida actualmente como una condición sine qua non<sup>2</sup> en las actuaciones de los órganos estatales. Esto, lo explicaría, Norberto Bobbio, hace más de veinte años, al señalar que: “...*un Estado tiene mayor o menor democracia según sea la extensión del poder visible respecto del invisible*”<sup>3</sup>. Ello no siempre fue así. Sino cuando se reconoció que su consagración en los órdenes legislativos mejora la comunicación entre la administración y sus administrados. Ya que, y parafraseando a Bermúdez y Mirosevic es: “*una de las bases para el control social de los actos del Estado en su conjunto*”.

En efecto, en la medida que la ciudadanía accede de mejor manera a la información pública, el patrimonio público puede ser gestionado de mejor forma, garantizándose su intangibilidad. Por ello: “*La nueva Ley sobre acceso a la información pública probablemente se convertirá en un elemento esencial para garantizar la vigencia de dicho derecho y de paso para proteger el patrimonio público*”<sup>4</sup>. En este sentido, la Ley 20.285 que regula el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información de la administración estatal. Y que, además, crea el Consejo para la Transparencia. Promoverá y fiscalizará el cumplimiento de la Ley por parte de los servicios y empresas públicas, y establecerá sanciones cuando ello no ocurra. Aunque esta normativa ha comenzado a ser recientemente implementada en los

---

<sup>1</sup> Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, la define como: “*La obligación que tienen los órganos de la Administración del Estado regulados por este reglamento, de mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y actualizados mensualmente.*”

<sup>2</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Sine\\_qua\\_non](http://es.wikipedia.org/wiki/Sine_qua_non) (“condición sin la cual no”)

<sup>3</sup> BOBBIO N. *Apud.* En: Transparencia Administrativa y Derecho de Acceso a la Información Administrativa JINESTA Ernesto L. *Transparencia Administrativa y Derecho de Acceso a la Información Administrativa*”.

<sup>4</sup> BERMUDEZ SOTO, Jorge y MIROSEVIC VERDUGO, Camilo. El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [online]. 2008, n.31. p.1.

servicios públicos dependientes de la administración del Estado. Ya se prevé un cambio cultural dentro de la función pública.

La evolución del principio de transparencia activa en la función pública, viene a responder la necesidad de eliminar paulatinamente la cultura del secretismo en las actuaciones de los órganos del Estado, comúnmente denominado “secretismo”. La cual ya es una práctica asentada en la forma de hacer gobierno y que despertó gran incertidumbre en la ciudadanía a propósito de connotados casos que causaron revuelo en la opinión pública. Consecuentemente, la Contraloría General de la República, mediante el dictamen N°49.883 de 4 de octubre de 2004, aclaró y limitó los alcances de la normativa de secreto y reserva, ordenando a las distintas reparticiones públicas que hubieran dictado resoluciones invocando el Decreto Supremo N°26<sup>5</sup>, que las reexaminaran a la brevedad y las modificaran conforme a la legislación vigente.

De lo expuesto, se desprende esta tendencia en el funcionamiento de la administración pública era un problema a erradicar. De lo anterior, desde muchos sectores comenzó a manifestarse una crítica generalizada en torno a los actos y funcionamientos de la administración pública, que se iría acrecentando según casos de corrupción y la percepción de la ciudadanía de que la Administración Pública se alejaba cada vez más de la premisa de la transparencia en las actuaciones administrativas.

La Transparencia de la Función Pública, es un tema relativamente reciente en la teoría administrativa. Si bien, se trata de un aspecto relevante dentro de la estructura democrática de un país, en Chile sólo se comenzó a tratar en forma sistemática en el año 1994 con el informe elaborado por la Comisión de Ética Pública y Prevención de la Corrupción creada en 1994 bajo

---

<sup>5</sup> D.S. N° 26, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia1, ( D.S. 26/2001)

el alero del Gobierno del Ex Presidente de la República don Eduardo Frei Ruiz Tagle; la cual sugiere en su informe final, 41 medidas, dentro de las cuales se encuentra la necesidad urgente de consagrar constitucionalmente la transparencia de la función pública como uno de los principios bases de nuestra institucionalidad.

De ésta manera, y desde éste hecho histórico es que la materialización del principio de transparencia se ha ido desarrollando a pasos agigantados introduciéndose en nuestra legislación grandes modificaciones. La más importante de ellas, sin lugar a dudas la encontramos en el establecimiento del nuevo artículo 8<sup>6</sup> en la Constitución Política de la República, que señala: *“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una Ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”*.

Desde ahí, y con el paso del tiempo, el principio de la transparencia, ha tomado cada vez más fuerza, llegando en la actualidad a tener un cuerpo legal propio y una institucionalidad creada a partir de esa Ley. En su artículo 1º, la Ley de Transparencia señala: *“La presente Ley regula el principio de transparencia de la función pública...”* de esta manera, desde el 20 de agosto del 2008 se puede afirmar que nuestro país cuenta con una gran institucionalidad para la protección del principio de transparencia de la función pública.

---

<sup>6</sup> D.L. 20.050 Secretaria General de la Presidencia, publicada el 26/08/2005

Paralelamente, al desarrollo del principio de la transparencia de la función pública, encontramos el derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado, uno y otro constituyen las dos caras de la misma moneda, que en definitiva vienen en perfeccionar nuestra democracia, previniendo una de las peores lacras que puede sufrir una nación, como es la corrupción.

El derecho de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado y el deber de la administración de ejercer su labor en forma transparente, serán el objeto del presente estudio. Es así como, el presente trabajo tiene como primera misión estudiar el desarrollo histórico que han tenido ambas instituciones en nuestro país, las normas que los regulan, los procedimientos para su protección, así como también, conocer a cabalidad la institucionalidad que viene a establecer en nuestro sistema jurídico la Ley N° 20.285 más conocida como Ley de Transparencia, que regula el principio de la transparencia de la función pública y de acceso a la información en los órganos de la Administración del Estado.

Numerosas han sido las formulas utilizadas por las distintas legislaciones para evitar comportamientos corruptos, a modo de ejemplo, se menciona endurecer los tipos penales a los cuales están sujetos los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, establecer obligaciones funcionarias en términos de probidad en la administración pública, el aumento de las facultades fiscalizadoras que se entregan a los órganos de control, aumentar las facultades fiscalizadoras del poder legislativo, etc. Sin embargo, otorgar a los ciudadanos la posibilidad de poder acceder a la información del quehacer de la administración, ha demostrado ser una forma muy eficiente en el derecho comparado de prevenir conductas poco probas por parte de funcionarios de la administración del Estado. Chile hoy quizás tendrá, después de la entrada en



vigencia de la Ley de Transparencia, una de las legislaciones más estrictas del mundo en esta materia.

Sin lugar a dudas, un primer paso importante fue el avance que se obtuvo con la denominada Ley de Probidad, la cual, vino en introducir modificaciones en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, dando el primer paso por abandonar la práctica del secretismo dentro de la administración estatal. Más tarde, en el año 2005, se modificó la Carta Política, introduciéndose el principio de publicidad o principio de transparencia dentro de las bases de la institucionalidad<sup>7</sup>. Por lo que con ésta gran reforma, Chile abandona en gran medida el actuar secreto de la administración.

Actualmente, la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia y toda la institucionalidad que trae aparejada, por mucho tiempo será tema de discusión, ya que, si bien, nadie discrepa en la necesidad de reglamentar las formas en que los administrados acceden a la información del quehacer de la administración, sobre todo en un Estado moderno. Surgen una serie de incertidumbres para el desempeño de la función administrativa con esta norma. Es así como, a modo de ejemplo, se cuestiona el concepto de función pública utilizada por la Ley, pues de su simple lectura es posible visualizar que las exigencias del respeto al derecho de acceso a la información son completamente diferentes entre los distintos poderes del Estado, es por ello que la Ley 20.285 del 20 de agosto del 2008 o Ley de transparencia, es mucho más rigurosa con el poder ejecutivo, que con el poder judicial y el poder legislativo.

De todo lo anterior podemos citar a Robert Dahl, quien señala, que la posibilidad de democracia en las organizaciones estatales contemporáneas está íntimamente asociada a la posibilidad de que el *demos* ejerza el control último sobre el programa de acción que, por delegación, llevan a cabo sus elites.

---

<sup>7</sup> D.L. 20.050 Art. 8, Secretaría General de la Presidencia, publicada 26/08/2005

Y ello, supone ciudadanos bien informados, “*Cuando el pueblo (o la ciudadanía) no tiene los elementos necesarios para cumplir con este rol que el sistema le exige, la democracia —dice Dahl— se desliza hacia el tutelaje*<sup>8</sup>”

La tesis consta de cinco capítulos, en la primera sección se muestran los antecedentes generales del problema, así como objetivos y preguntas centrales. Luego en el capítulo tercero se identifica la metodología, herramientas y variables de estudio. Posteriormente, en el apartado cuarto, se revisan los contenidos teóricos que cruzan el eje de estudio, se expone un marco de antecedentes sobre el establecimiento de la Ley, así como los principios y discusión parlamentaria. Y finalmente se presentan los resultados y discusión de los mismos. La metodología corresponde al diseño de una investigación documental.

## **CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES DEL PROBLEMA**

### **1.1.- Planteamiento del problema.**

Una de las pretensiones generales de la sociedad en un Estado democrático de derecho, es la posibilidad de acceder a la información que la administración maneja en su proceso de toma de decisiones. En virtud de ello, si bien se reconoce que al Estado le asiste la facultad de recolectar y tratar información, se encuentra sometido a la obligación de transparentarla hacia la ciudadanía, sin necesidad de que se le formulen peticiones específicas a este respecto. Siendo así, se ha estructurado la llamada transparencia activa, como una forma de sistematizar este deber del Estado.

---

<sup>8</sup> DAHL Robert. “La ciencia de la administración pública: tres problemas” en: Public Administration Review. Vol. VII. Nums. 1-2. 1947. Traducción por Sampere y Corsi. México 2002. p. 12.

Si bien la transparencia activa se ha establecido y desarrollado en el marco de la modernización del Estado y de la agenda de probidad, con la modificación constitucional del año 2006, se estima ha quedado sentada como una de las bases de la institucionalidad, por lo que se hace necesario investigar y redefinir su sentido y alcance.

Dentro de las exigencias de la transparencia activa, en la discusión parlamentaria se ha dicho que la información que el Estado debe comunicar a la ciudadanía, tiene que estar disponible de manera sencilla y expedita. Se consideró, que los medios electrónicos podrían ser aptos a dichos efectos, lo cual fue regulado a través del Decreto Supremo 008 de 2006 y mediante un instructivo presidencial sobre transparencia activa, se creó la página [www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl). Basado en las normas que rigen la construcción de los sitios WEB de las instituciones y Servicios de la Administración Pública.

Finalmente, de fecha 20 de agosto de 2008, fue promulgada y sancionada la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, comúnmente conocida como "*Ley de Transparencia*". Esa norma establece que la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, son públicos, aunque se señalan algunas excepciones que justifican la reserva de ciertos documentos. Además, se crea el Consejo para la Transparencia, que será un órgano autónomo, especializado y dotado de capacidad sancionatoria, para la fiscalización de la observancia de la Ley<sup>9</sup>

Ahora bien, junto con la entrada en vigencia de la Ley, ésta considera un plazo de ocho meses para su aplicación, es decir, el 20 de abril del 2009.

---

9 CHILE TRANSPARENTE. "Ley de transparencia de la función pública: garantizando el acceso a la información" Documento de Trabajo N° 5 Agosto, 2008 P. 3 [http://www.chiletransparente.cl/home/doc/Doc5\\_Ley\\_transparencia\\_funcion\\_publica.pdf](http://www.chiletransparente.cl/home/doc/Doc5_Ley_transparencia_funcion_publica.pdf) [fecha de consulta 08 de mayo de 2009]

Durante este periodo, debían adaptarse todas las reparticiones públicas para que cuenten con un sistema que permita responder las demandas de información. Sin embargo, a la fecha del presente estudio, las informaciones proporcionadas para el cumplimiento de la norma solo se han cumplido en casi un noventa por ciento. Lo que, garantiza en gran parte la efectividad del principio al acceso a la información pública, así como los objetivos de la Ley.

El principio de la información pública no es nuevo. En efecto, existen legislaciones en la materia desde el siglo XVIII, sin embargo es hasta hace relativamente pocos años que se han promulgado diferentes leyes alrededor del mundo, con diversos matices; algunas hacen énfasis en la utilización de los recursos públicos, otras en el acceso a los documentos estrictamente administrativos, es decir, con exclusión de los procesos judiciales, otras van más lejos y tienen injerencia en la información que generan las entidades privadas.

Por ejemplo, Estados Unidos cuenta con una Ley federal, sin embargo no existe comisión o instituto federal que la aplique, por lo que su ejecución corre directamente a cargo de los jueces; a nivel local, Connecticut cuenta con una Ley local y también una comisión que vigila su aplicación, conformada por cinco miembros, quienes realizaron diversas visitas a la ciudad de México, previas a la expedición de la Ley Federal. En la Constitución Europea se hace énfasis en la privacidad y en la protección de los datos personales<sup>10</sup>.

Podemos resumir entonces que se ha logrado identificar la problemática respecto a la implementación de la Ley de Transparencia, la que se puede resumir en cinco puntos neurálgicos y que son: el corto plazo de implementación de la Ley desde su aprobación; falta de capacitación a los

---

<sup>10</sup>Comisión de acceso a la Información pública de México <http://www.caip.org.mx/antecedentes.html>  
[Fecha de consulta 15 de julio de 2009]

funcionarios públicos; plazo que tiene el Estado para aplicar la Ley en todos los organismos estatales: precariedad de la información de todos los Servicios Públicos, Ministerios y Municipios; y por último las excepciones de la Ley.

De todo lo anterior, en este trabajo se expone la evolución de este principio de transparencia, consagrado jurídicamente. Y que, se explica por ciertas prácticas propias de la administración pública en la forma de ejercer las labores propias del funcionario público. El secretismo, la falta de acceso a la información de los organismos estatales serán parte del pasado al momento que la ciudadanía exija como derecho saber cómo el Estado invierte los dineros fiscales. Teniendo como efecto principal a los ojos de la sociedad civil estar alerta a los actos de corrupción en el país. Se intenta con este informe final de tesis, llegar al conocimiento sobre uno de los procesos de cambio más importantes en las últimas décadas en la administración pública chilena.

## **1.2.-. Justificación y Relevancia de la investigación:**

*“El Ministerio del Interior no está obligado a otorgar copia autorizada de decreto que ordena al servicio de investigaciones expulsar del país a algunos delincuentes dedicados al tráfico internacional de drogas. Los servicios públicos solo están obligados a proporcionar respecto de los particulares, copia de decretos o resoluciones que emitan, en la medida que los actos que se materializan a través de dichos documentos afecten directamente a la persona que los solicite. Si las medidas dispuestas no alcanzan al peticionario, es facultativo para los servicios públicos proporcionar ese tipo de información, pudiendo, por tanto, denegar la solicitud respectiva”. (Resolución N° 76.184 de 1974).* Mucho camino hubo que recorrer, para que ejemplos como el citado no tuviesen cabida en lo futuro en la legislación nacional.

Pues bien, la Administración Pública, para actuar y para prestar sus servicios, necesita personas que operan bajo una modalidad o si se quiere, cultura organizacional, instituida en años y años que han llegado a caracterizar la función pública. En este contexto, comenzaría a asentarse la denominada cultura del secretismo que vino a crear una discutible distancia entre administración y administrados. La que iría cambiando producto de un proceso que nace de un conjunto de reformas en el ámbito legislativo. Y que exigen una nueva manera de hacer administración..

La Ley de 20.285 influye directamente en las compras públicas relevando la importancia de la transparencia en el accionar del Estado moderno y el rol de la sociedad civil y de las empresas en las compras públicas y los negocios. En lo que se refiere a Transparencia Activa y el aporte que significa para Chile esta normativa en términos de modernidad y probidad, viene a cambiar la relación entre las personas y el aparato público, promoviendo un Estado más cercano y abre espacios para la participación ciudadana.

De lo anterior, es que el tema a estudiar es de suyo interesante desde la perspectiva de la administración pública

La viabilidad de la investigación se confirma puesto que la Ley se comenzó a aplicar y ha comenzado su puesta en marcha en los distintos organismos públicos de la Administración del Estado a los cuales se les hace extensible.

En cuanto a las limitaciones se ubican principalmente en el orden de no poder contar con evaluaciones oficiales a la fecha.

### **1.3.- Pregunta de Investigación.**

¿Logrará la ley de transparencia cambiar el concepto de lo secreto entre los administrados y la administración del Estado?

#### **1.3.1.- Preguntas Directrices.**

- a) ¿En qué aspectos ha sido necesario adecuar la labor del funcionario público, según los objetivos de la ley?
- b) ¿En qué aspectos se espera modificar la administración pública?
- c) ¿Cuáles han sido los principales hitos desde que se incorporó el principio de la transparencia activa en la función de la administración pública?

### **1.4.- Viabilidad y limitaciones de la investigación.**

La investigación es viable por cuanto el problema de prácticas administrativas conforme el secretismo en la administración pública, existe. Y registra una nutrida literatura especializada. A tanto que, impulsó, la necesidad de iniciar un largo y paulatino proceso de reformas en la administración pública.

Las limitaciones de la investigación (entre otras), se agrupan principalmente en las siguientes:

1. Se descartó realizar una investigación de campo, debido a que, la norma es tan reciente, que a los encargados de transparencia de las reparticiones públicas consultadas, no tenían la capacitación adecuada de la Ley ni los conocimientos suficientes de la misma, lo que fue un factor determinante en el rechazo a participar en la investigación.

2. No se pudo utilizar otros instrumentos o algunas técnicas de análisis como: investigación no experimental <sup>11</sup> , porque ello involucraba, entorpecer labores administrativas o, en su defecto contar con permisos para extraer datos en el medio natural, como alguna repartición pública.

Pese a las limitaciones indicadas, la literatura especializada es abundante. Y, se cuenta con la experiencia comparada, que sirven de parámetro, para delimitar ciertos aspectos interesantes de la investigación.

## **CAPITULO II.-OBJETIVOS**

### **2.1.- Objetivo General:**

Analizar el proceso histórico que justificó en el Estado la creación de la Ley de transparencia y el acceso a la información pública, como una medida de control de la Administración Pública a fin de evitar la corrupción.

### **2.2.- Objetivos Específicos:**

- a) Exponer las principales normas sobre los principios de transparencia y publicidad que han ido adecuando la función dentro de la administración pública.
- b) Identificar las prácticas en la administración pública que se espera se modifiquen a partir de la entrada en vigor de la ley 20.285.

---

<sup>11</sup> *La investigación no experimental es aquella que se realiza sin manipular deliberadamente variables.* Es decir, es investigación donde no hacemos variar intencionalmente las variables independientes. [Metodología de la Investigación H. Sampieri Cap. 7]



- c) Describir los principales hitos en el proceso de implementación del principio de transparencia activa en la administración pública chilena.

## CAPITULO III.- METODOLOGÍA.

### 3.1.- Metodología.

Para sistematizar la información sobre la base de los objetivos previamente delimitados. Es deber seguir ciertos criterios de rigor científico, tanto cualitativos como cuantitativos, de este ultimo tomando los elementos de la validez y la confiabilidad. Ahora bien, la idea de exponer la evolución del principio de transparencia activa. Exige, una revisión bibliográfica de la literatura especializada, las normas y los textos que comentan este proceso. Puesto que se trata de una temática de alto desarrollo desde distintas ciencias. La administrativa, la legal, las ciencias políticas. De todas ellas, se ha recopilado la información más relevante, y que ha sido confirmada empíricamente.

### 3.2.- Tipo de investigación.

Consecuentemente con lo señalado precedentemente. Este trabajo corresponde a una investigación documental. Ello, corresponde a un proceso de búsqueda que se realiza en fuentes impresas (documentos escritos). Es decir, se realiza una investigación bibliográfica especializada para producir nuevos asientos bibliográficos sobre el particular<sup>12</sup>. Según, Baena: *“la investigación documental es una técnica que consiste en la selección y recopilación de información por medio de la lectura y crítica de documentos y materiales bibliográficos, de bibliotecas, hemerotecas, centros de documentación e*

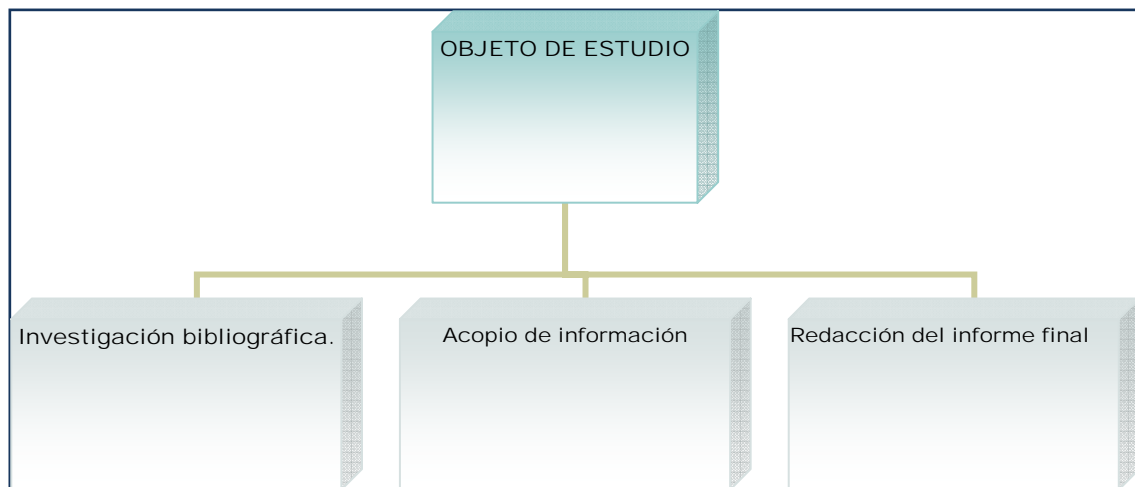
---

<sup>12</sup> DE LA TORRE Villar, Ernesto & Ramiro NAVARRO de Anda (1990) "Metodología de la investigación, bibliográfica, archivista y documental". Mc.Graw-Hill, D.F. México.

información <sup>13</sup>

Según De la Torre: “Para el desarrollo de la investigación documental, se requiere, como condición necesaria, un tema seleccionado y delimitado, justificado, producto de la documentación o de la reflexión personal<sup>14</sup>. Igualmente se requiere plantear un marco de referencia preliminar que permita orientar la recolección de la información y la redacción del informe de la investigación”. A partir de ello, se entiende que la investigación tiene en todo momento la intención de no perder el eje del estudio, esto es, exponer el proceso de incorporación de la transparencia activa, sin perder el eje de tratarse de un tema de interés para la administración pública.

**Cuadro N° 1**  
**Diagrama de la Investigación Documental**



Fuente: Oscar A. Morales, Venezuela, <http://us.geocities.com/juarensesrams/fundamentos.doc>

<sup>13</sup> BAENA, G. (1988). Manual para elaborar trabajos de Investigación Documental, 3ª. reimp., Ed. Editores Unidos Mexicanos, México. . p. 72

<sup>14</sup> DE LA TORRE Villar, Ernesto & Ramiro NAVARRO de Anda (1990). P. 16.

### 3.3.- Diseño de la investigación.

El diseño se correspondió con las fases principales que da cuenta este tipo de metodología. Por tanto, se estructuró el trabajo en torno a las siguientes etapas de trabajo:

#### **1) Selección y delimitación del tema.**

Tiene como propósito aclararle al investigador, y posteriormente al lector, cuál es el ámbito que contemplará (contempló) la investigación. Debe incluir, además, los objetivos que se esperan lograr con la investigación y la justificación<sup>15</sup>. Al caso concreto, mostrar de manera expositiva el proceso histórico que involucró la puesta en marcha del principio de transparencia activa.

#### **2) Acopio de información o de fuentes de información.**

Una vez definido el tema a estudiar y determinado los aspectos que de éste se contemplarán (o mientras se está en este proceso), se puede realizar un arqueo para acopiar la información que, según un criterio inicial establecido. En esta etapa se consideraron:

- Las principales leyes: Ley nº 20. 285.
- Decretos.
- Literatura en el ámbito administrativo que daba cuenta de los principales cambios en materia de organización de la administración, entre otros.

---

<sup>15</sup> DE LA TORRE Et. al. Ob. Cit. P. 19.

<http://us.geocities.com/juarensesrams/fundamentos.doc> [Fecha consulta 07 julio 2009]

**3) Organización de los datos y elaboración de un esquema conceptual del tema.**

Se debe mostrar las relaciones de los elementos entre sí y con el todo; relaciones de subordinación, yuxtaposición y coordinación. Se pueden considerar los siguientes esquemas: cronológico, sistémico, mixto.

**4) Análisis de los datos y organización de la tesis.**

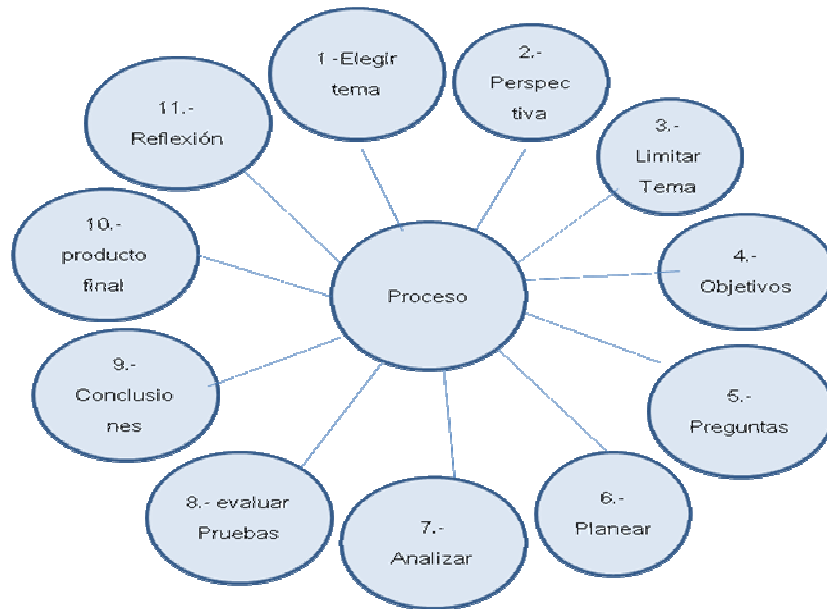
El investigador contribuye interpretando las nuevas relaciones que ofrece la investigación. Se desarrolla los elementos, tomando como referencia distintos autores. Se analiza las diferencias y semejanzas de los postulados. Se persigue, fundamentalmente, comprender y explicar la naturaleza del problema: sus causas, consecuencias, sus implicaciones y su funcionamiento. En este informe, comprender como el marco normativo, ha ido delimitando la función administrativa.

**5) Redacción del informe de la investigación..**

Cuando se haya dado respuesta a la pregunta que guió investigación y, en consecuencia, se haya dado por culminada la investigación, se reelabora el esquema de la monografía y se inicia su redacción final. Existen elementos estructurales que, si se tomasen en cuenta, podrían facilitar la composición de la monografía y su posterior comprensión (por parte del lector).

## Cuadro N° 2

### Proceso de la investigación Documental



Fuente: Profesor Jorge Becerra, Universidad Academia Humanismo Cristiano

### 3.4.- Técnicas de la investigación.

Para el desarrollo de la tesis, se recurrió principalmente a primarias, secundarias, terciarias y netgrafía<sup>16</sup> especializada.

**Fuente de información primaria:** es aquella que genera, contiene, transfiere o suministra información original; resultante de un proceso intelectual de investigación, creación o desarrollo. Las fuentes de información primarias contienen información original. Su objetivo es comunicar los resultados del conocimiento y de la creación. Pueden ser libros, revistas, tesis de doctorado, literatura gris, patentes de invención, entre otras.

**Fuente de información secundaria:** es aquella que contiene suministra o transfiere información resultante de cualquier tipo de procesamiento de

<sup>16</sup> Es la mención de una página web o URL en cualquier lugar, sea impreso o electrónico

información primaria. Contienen información primaria reelaborada, sintetizada y reorganizada, o remiten a ella. Están especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias. Estos son los diccionarios, enciclopedias, diccionarios biográficos.

**Fuentes de información terciarias:** Contienen información sobre las fuentes secundarias y remiten a ellas. Es un tipo de herramienta que utiliza más el bibliotecario. Entran en esta categoría, por ejemplo, las bibliografías de bibliografías.

**Webgrafía (netgrafía)** Una webgrafía es un listado o referencia a modo de bibliografía de sitios webs, blogs o portales de internet. De suma importancia, fueron en este caso los sitios Web:

[www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl) ; [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) ; [www.consejotransparencia.cl](http://www.consejotransparencia.cl), entre otros.

#### **CAPITULO IV. MARCO TEÓRICO.**

La idea que subyace al entender cuál es el sentido y alcance del cambio esperado en la administración pública con la implementación de la Ley sobre transparencia en la función pública. Exige conocer, cuál es, el contenido del principio de la norma en los órganos y funcionarios del Estado. Así también, revisar los conceptos de función pública, funcionario público, y Administración Pública. Para entender el ámbito de aplicación que atiende la Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información.

## 4.1.- AMBITO DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### 4.1.1.- Concepto de Administración.

Primeramente, es deber señalar lo que se entiende por Administración. Pues bien, dado que aún no se ha logrado llegar a un consenso en torno a una definición de administración, a continuación citamos la propuesta por importantes estudiosos del tema. Para George Terry; *"proceso distintivo que consiste en la planeación, organización, dirección y control, ejecutados para determinar y lograr los objetivos, mediante el uso de gente y recursos"*. Para Koontz y O'Donnell; *"es el cumplimiento de los objetivos deseados mediante el establecimiento de un medio ambiente favorable a la acción por personas que operan en grupos organizados"* Por su parte Fayol sostenía; *"prever, organizar, dirigir y controlar a subordinados responsables, con el fin de que todos los servicios que se presten sean debidamente coordinados en el logro del fin de la empresa"*<sup>17</sup>

Teniendo como base las definiciones anteriores, a continuación enunciamos una posible definición de consenso: "Proceso social orientado al logro de un fin determinado, mediante la planificación, organización, dirección, coordinación, y control de los recursos disponibles".

La administración es un proceso y, dentro de ella, se pueden distinguir varias etapas distintas, cada una de las cuales responde a un fin específico con miras al logro de un objetivo final. A esta serie de actividades se la denomina proceso *administrativo*, el que incluye cinco etapas:

---

<sup>17</sup> Joaquín Rodríguez Valencia, "Introducción a la Administración con enfoque de Sistemas, 4º edición, México año 2006, Pág. 122

1.) *Planificación*: actividad que responde a la pregunta ¿qué queremos lograr? y ¿qué camino seguiremos? Implica la fijación de objetivos, planes, metas, presupuestos, etc.

2.) *Organización*: esta actividad responde a la pregunta ¿cómo lo vamos a hacer? Incluye la división del trabajo, asignación de tareas y responsabilidades, etc.

3.) *Coordinación*: actividad destinada a integrar y armonizar los recursos y actividades hacia el logro de los objetivos propuestos

4.) *Dirección*: actividad destinada a 'ver que se hagan las cosas'. Implica motivar a los individuos, ejercer liderazgo y tomar decisiones

5.) *Control*: responde a la interrogante ¿cómo se ha realizado la actividad?, ¿se han logrado los objetivos propuestos? Conlleva la aplicación de estándares de control, indicadores de gestión e implementación de medidas correctivas

La administración está constituida por los siguientes elementos:

- i. *Fines u objetivos*: Estado deseado que motiva y da razón de ser a la administración
- ii. *Personas*: encargadas de llevar a cabo todas las actividades que involucra la administración. Es inherente al carácter social de la administración
- iii. *Recursos*: utilizados para cumplir con los fines propuestos



- iv. *Actividad*: a través de la cual las personas pretenden alcanzar los fines establecidos, utilizando los recursos disponibles<sup>18</sup>.

#### 4.1.2.- Administración Pública

De acuerdo a lo señalado por el diccionario de la Administración pública chilena y el la generalidad de otros Estados, la han conceptualizado como *“el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso<sup>19</sup>”*.

También, se entiende la administración pública como un *“sistema de relaciones activas que tiene a la sociedad como beneficiario o destinatario, al Estado como obligado benefactor, al servicio (público) como instrumento y al bienestar colectivo como fin, asumiendo los entes administrativos los asuntos de la comunidad y de sus integrantes de una manera finalizada, parcialmente planificadora, decisora y conformadora.<sup>20</sup>”*

En este plano se puede distinguir:

1. La administración como función. (faceta externa)
2. La administración como gestión. (faceta interna)

---

<sup>18</sup>SUBDERE. “Diccionario de Administración pública chilena” . Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Segunda Ed. Lom. Sgto. Chile. Oct-2002. p. 6.

<sup>19</sup> Cap. II. “La administración pública” (en línea) Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html> [fecha de consulta 5 de junio de 2009]

<sup>20</sup> “Administración pública y función administrativa”. (en línea) Disponible en: [http://74.125.47.132/search?q=cache:ytN6YeGJ4KcJ:https://www.u-cursos.cl/\[ recuperado de fecha 11 de junio de 2009\]](http://74.125.47.132/search?q=cache:ytN6YeGJ4KcJ:https://www.u-cursos.cl/[ recuperado de fecha 11 de junio de 2009])

En el primer punto, es la actividad realizadora de los fines del Estado. Y, en el segundo caso, dice de la forma de organizarse para el cumplimiento de la misión encomendada por Ley.

- La función de administración es: Conjunto de actividades que tienen por finalidad cumplir las disposiciones de la autoridad política y atender las necesidades nacionales, regionales, provinciales y locales, de manera continua y permanente.
- La administración como gestión: es *Acción* y efecto de administrar<sup>21</sup>.

#### 4.1.3.- Breve reseña de la administración pública en Chile.

El concepto Administración Pública tuvo consagración constitucional en la Carta Política de 1925<sup>22</sup>, por el cual se entendía que la administración pública estaba constituida, sólo por los órganos y organismos centrales que conformaban la persona jurídica del Estado.

Luego se reformó la Carta Fundamental en 1943, ampliando el concepto de a los servicios descentralizados, bajo la denominación de empresas semifiscales y empresas del Estado e Instituciones semifiscales.

Posteriormente en el año 1957, el dictamen N° 55.747, habría precisado que: *“El Presidente en el ejercicio de la función de administrar el Estado que le encomienda en forma privativa el artículo 60 de la Carta Fundamental, debe recurrir a los organismos que la misma Carta ejecutora le señala como ejecutores de esta facultad...ellos no pueden ser otros que los que refiere el artículo 45 de la Constitución”*. De este dictamen, subyace una acepción

---

<sup>21</sup> SUBDERE. “Diccionario” Ob. Cit. p. 11.

<sup>22</sup> Artículo 45 de la Constitución de la República de Chile de 1925. Ed. Jurídico. Sgto. —Chile.

restringida de la voz administración pública. Por tanto, a todos aquellos organismos desconcentrados se les dio la denominación de Administración del Estado.

Para uniformar el concepto, en el año 1960 el Tribunal Constitucional, incorporó a su vocabulario especializado las expresiones administración pública y Administración del Estado, distinguiendo una de otra y usándolas profusamente. Por esta razón la Constitución de 1980 incorporó un capítulo denominado “Bases Generales de la Administración del Estado”. Y, las hizo sinónimo con la voz Administración pública, de conformidad se desprende del artículo 38 de la Ley Fundamental<sup>23</sup>.

Actualmente, todo lo relativo a la estructura básica de la organización del Estado, o Administración pública, es materia de Ley Orgánica Constitucional 18.575 de 1986. Esta misma normativa en su título I que define la composición orgánica de la Administración del Estado, que está integrada por diversos órganos cuya función primordial es la de colaborar con el Presidente en el ejercicio de sus funciones de gobierno y administración:

- a) -Presidente de la República (Jefe de la Administración del Estado)
- b) -Ministerios
- c) -Intendencias
- d) -Gobiernos Regionales
- e) -Gobiernos Provinciales
- f) -Municipalidades
- g) -Servicios Públicos
- h) -Fuerzas Armadas de Orden y Seguridad Públicas
- i) -Contraloría General de la República

---

<sup>23</sup> PANTOJA BAUZA Rolando. “El derecho administrativo. Concepto-características”. Cap. II. Santiago-Chile. 1996. p. 56 y ss.

- j) -Banco Central
- k) -Empresas Públicas creadas por Ley

Dentro de estas enumeraciones se incluyen órganos típicamente administrativos, como los Ministerios, las Intendencias y las Gobernaciones. Además, quedan comprendidos dentro de esta enumeración órganos que desarrollan actividades económicas como las empresas públicas creadas por Ley (aún cuando dicha enumeración no es taxativa).

La organización central de la administración pública propiamente tal es el Ministerio. Este es un órgano de dirección a cargo de un Ministerio de Estado nombrado por el Presidente de la República, y cuya función se limita a un campo específico de la actividad estatal.

Los ministerios son órganos de dirección porque diseñan políticas y planes en conformidad con las instrucciones que les imparte el Presidente; pero quienes las ejecutan son los servicios públicos. Sólo en casos calificados por Ley los ministerios actúan como órganos administrativos de ejecución, como por ejemplo FOSIS, FONADIS, INJUV, y CONADI, son organismos que ejecutan programas sociales<sup>24</sup> del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN). Actualmente existen 17 ministerios.

El Subsecretario, sigue en jerarquía al ministro y es su colaborador inmediato. Su función es actuar como coordinador de los órganos y servicios públicos de su sector. Es funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República. En general existe una subsecretaría por ministerio, no obstante en algunos ministerios hay dos o tres.

---

<sup>24</sup> FOSIS: fondo de Solidaridad e Inversión Social; FONADIS: Fondo Nacional de la Discapacidad; INJUV: Instituto Nacional de la Juventud; CONADI: Corporación de Desarrollo Indígena

La mayoría de los ministerios son desconcentrados territorialmente mediante las Secretarías Regionales Ministeriales, a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente de la República, el cual es el representante del ministerio respectivo en la región. Los Secretarías Regionales Ministeriales, tienen una doble dependencia: del ministro del ramo en lo técnico - administrativo y del Intendente en la ejecución de las materias propias del gobierno regional.

Los servicios públicos son los órganos administrativos ejecutores de las políticas ministeriales y se relacionan o dependen de los ministerios. La LOCBGAE<sup>25</sup>, los define como órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas de manera y continúa.

Los servicios públicos pueden ser centralizados o descentralizados. Los servicios centralizados actúan bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y están sometidos a la dependencia del Presidente de la República a través del ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados, en cambio, actúan con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la Ley les asigne y están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del ministerio respectivo.

Los servicios públicos están a cargo de un jefe superior, denominado generalmente, Director. Es el funcionario de más alta jerarquía dentro del servicio respectivo y le corresponde dirigir, organizar y administrar el servicio, controlar y velar por el cumplimiento de sus objetivos y responder de su gestión. Es un funcionario de la confianza del Presidente de la República.

---

<sup>25</sup> Ley 18.575 del 17 nov. 2001 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración el Estado

#### 4.1.4.- Principales teorías y enfoques aplicados a la administración pública chilena.

La administración pública ha debido avanzar en procedimientos para mejorar la transparencia, la gestión institucional<sup>26</sup>. Para estos fines, la planificación estratégica a nivel administrativo de cada institución adecua sus procesos de acuerdo a los distintos enfoques que se han esbozado en la teoría administrativa. Según el profesor, Patricio Orellana Vargas, ha sistematizado las principales tendencias a nivel institucional chileno, según se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 3**  
**Teorías y Enfoques de la Administración**

Énfasis	Teorías Administrativas	Principales Enfoques
En las tareas	Administración científica Taylor, Gilbreth.	Racionalización del trabajo en el nivel operacional.
En la Estructura	Teoría clásica. Fayol Teoría neoclásica Koontz, Odonell	Organización formal. Principios generales de la Administración. Funciones del Administrador.
En la estructura.	Teoría de la burocracia	Organización formal burocrática. Racionalidad organizacional.
En la estructura	Teoría estructuralista	Múltiple enfoque: Organización formal e informal. Análisis intra-organizacional e interorganizacional.
En las Personas	Teoría de las Relaciones Humanas Mayo, Lewin	Organización informal. Motivación, Liderazgo. Comunicaciones y dinámica de grupos.

<sup>26</sup> GUZMAN Marcela. “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: la experiencia chilena”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

En las personas	Teoría del comportamiento organizacional McGregor, Lickert, Argirys.	Estilos de Administración. Teoría de las decisiones. Integración de los objetivos individuales y Organizacionales.
En las personas	Teoría del Desarrollo Organizacional Bennis, Beckhart, Schein.	Cambio organizacional planeado. Enfoque de sistema abierto.
En el Ambiente	Teoría estructuralista Teoría neo Estructuralista.	Análisis intraorganizacional Enfoque de sistema abierto.
En el Ambiente	Teoría de la contingencia Woodward, Lawrence.	Análisis ambiental (Imperativo ambiental). Enfoque de sistema abierto.
En la Tecnología	Teoría de la Contingencia	Administración de la Tecnología. (Imperativo tecnológico).

Fuente: Chiavenato, Idalberto, (1992)<sup>27</sup>.

Como puede observarse se ha desarrollado rápidamente en menos de cien años, esta evolución significa, por una parte, un ascenso. Tal como se grafica en el cuadro N° 3, desde 1911 con Taylor hasta nuestros días con la Teoría de la Contingencia<sup>28</sup>. Lo que se debe simplificar son las estructuras, los procesos y las normas que surgen de las relaciones humanas de las personas que integran la Administración y que generalmente se encierran en el concepto de "sistema". Pero creemos que es una falacia cuando se sostiene que lo que falla es "el sistema", ya que cada sistema es hecho por los hombres y

<sup>27</sup> [http://www.probidadenchile.cl/ver\\_articulo.php?art=60&cat=5](http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?art=60&cat=5); [Consulta en línea 15 septiembre 2009]

<sup>28</sup> A principios de 1951, **Fred Fiedler** desarrolló el primer Modelo de Contingencia para el Liderazgo, a partir de la relación entre el rendimiento organizacional y las actitudes del Líder [<http://www.elergonomista.com/lidfiedler.html>] recuperado el 07 de septiembre de 2009

corresponde a las relaciones que surgen al administrar (parodiando a Platón podemos decir "tal hombre, tal sistema"). Esta especie de fetichismo de culpar al sistema es muy popular en la Administración, ya que se culpa a entes extra humanos de las fallas humanas, eludiendo así la responsabilidad. Por ello es necesario centrarse en las personas que intervienen en la Administración, porque ellas son las que crean y recrean el sistema de la Administración<sup>29</sup>.

Entre las causales invocadas para asegurar que existe una de crisis de modelo Estado-Administración, se han sostenido las siguientes.

- Inadecuación de aparato público a economía de mercado
- Ineficiencia en la gestión pública
- Corrupción administrativa
- Politización de la gestión administrativa
- Cambio de rol del Estado en la economía
- Reformas estructurales al sistema político
- Nuevos modelos de organización administrativa
- Profesionalización de directivos públicos
- Reforzamiento del estándar de probidad
- Transparencia en la gestión administrativa

Mediante el Decreto Ley N° 212, publicado en el Diario Oficial el 26 de diciembre de 1973, se creó dentro del Ministerio del Interior la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA. Entre los considerandos para crear el cuerpo legal, se señaló que "es de urgencia revisar la organización de la Administración del Estado y sus estructuras" y que "ese objetivo se alcanza mediante la creación de un organismo del más alto nivel, de carácter interdisciplinario, en el cual tengan efectiva participación todas las instituciones de planificación, de administración activa y de control, dotado de amplias facultades o independencia para orientar el proceso de reforma". La CONARA

---

<sup>29</sup> 18. Pág. 27 *Ibíd.*



existió hasta noviembre de 1984, cuando nació la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo<sup>30</sup>.

Once años después, el 17 de noviembre de 1984 se crea el cargo de Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo. En 1985, se dictamina la existencia legal de la SUBDERE, como consecuencia de la creación de dicho cargo. Se le asigna las funciones de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional; y, a su vez, colaborar en las funciones de modernización y reforma administrativa del Estado<sup>31</sup>.

### **Tipos de Reformas:**

Según Echavarría, las Reformas del Estado pueden clasificarse en Reformas Sustanciales e Institucionales. Las Sustanciales comprenden el contenido de la acción pública y en la redefinición de su finalidad. En este ámbito, resulta ejemplar el proceso de construcción del modelo de Estado de Bienestar en diversos países, que se centró en innovar y ampliar el contenido de las prestaciones públicas con un énfasis en la redistribución. El fracaso de los mismos, señala además, que toda reestructuración sustancial del aparato estatal no asegura el éxito de las reformas planificadas<sup>32</sup>.

Por otro lado, las Reformas Institucionales afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones y la manera en que los poderes estatales se organizan y articulan con su entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas. Estas Reformas Institucionales pueden subdividirse en Reformas Políticas y en Reformas Administrativas. Entre las primeras se cuenta

---

<sup>30</sup> Documentos CONARA (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) (en línea) Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-26138.html>. [recuperado de fecha 7 de junio de 2009]

<sup>31</sup> SUBDERE “Objetivos” (en línea) <http://www.subdere.gov.cl/1510/channel.html> [recuperado de fecha 4 de junio de 2009]

<sup>32</sup> ECHABARRÍA, K. “Reivindicación del la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°18, Octubre. 2000:p. 79.

la conversión de un Estado unitario en uno federal, el cambio de un sistema Presidencial en uno Parlamentario y otras de la misma índole.

Por su parte, las Reformas Administrativas corresponden a cambios en la organización de las estructuras gubernamentales y administrativas. Como ejemplo de lo anterior contamos la gestión financiera y presupuestaria o los instrumentos de contabilidad y control de gestión. La reforma administrativa se refiere, entonces, al *“carácter de intervención acotada a la parte de los poderes del Estado que conocemos como Administración Pública, situada mayormente en el seno del Ejecutivo. Muchas veces este proceso endógeno no resulta ser mayormente una preocupación por parte del Estado, sino más bien desde una retórica solamente<sup>33</sup>”*.

De lo anterior, se desprende que, la Reforma Administrativa es sólo una parte de la Reforma del Estado, que se ocupa más bien de los cambios internos de la Administración Pública como ámbito ejecutivo de la acción política y que por sí sola no interfiere ni en el rol del Estado ni en su relación con la sociedad.

Las reformas administrativas podrían agruparse en el siguiente orden:

- a) Mejorar la gestión: la mejora continua.
- b) Mejorar la calidad: incorporación de sistemas de calidad
- c) Mejorar los sistemas de control del acto administrativo: probidad, transparencia y acceso a la información pública.

### **La calidad en la entrega del servicio público.**

La calidad, está considerada como un concepto general, más allá de un programa o una tarea. Se trata pues, de un proceso que va retroalimentándose y generando nuevas pautas para ir avanzando, de acuerdo a las necesidades

---

<sup>33</sup> ECHABARRÍA. Loc. Cit. p. 80.

del cliente, el mercado y de la empresa, en esta parte el Método *Kaizen*<sup>34</sup> conlleva a que “*el sistema enfocado en la mejora continua de toda la empresa y sus componentes, deba realizarse de manera armónica y proactiva*”. La calidad total es un concepto que debe insertarse en la cultura organizacional, como parte de sus valores y filosofía, que incluya desde el gerente general al operario.

Según Mariño<sup>35</sup>, Calidad Total es “*una filosofía empresarial coherente orientada a satisfacer mejor que los competidores de manera permanente y plena, las necesidades y expectativas cambiantes de los clientes, mejorando continuamente todo en la organización, con la participación activa de todos para el beneficio de la empresa y el desarrollo humano de sus integrantes con impacto en el aumento del nivel de calidad de vida de la comunidad*”. Esta definición aúna todas las ideas mencionadas con anterioridad.

De acuerdo a lo que plantea Mariño en su libro “Planeación Estratégica de la Calidad Total”, la Calidad Total contempla tratar de certificar lo que la empresa ofrece, es decir, que el producto tenga las características que se ostentan, centrado en la presencia de valor más que en la falta de defectos, para ello se debe considerar tres aspectos:

- la calidad del producto propiamente tal;
- la atención al cliente, satisfaciendo sus necesidades y aumentando sus expectativas, y
- la gestión realizada, la que es advertida por los usuarios en múltiples aspectos.

Para realizarlos (continuando con lo que plantea Mariño), la empresa debe asumir las siguientes ideas como filosofía de la organización:

---

<sup>34</sup> El Método Kaizen surgió en el Japón como resultado de sus imperiosas necesidades de superarse a si misma de forma tal de poder alcanzar a las potencias industriales de occidente y así ganar el sustento para una gran población que vive en un país de escaso tamaño y recursos.

<sup>35</sup> Mariño Navarrete, H., “Planeación Estratégica de la Calidad Total” ed. TM Bogotá 1993.

- Debe tener el enfoque del cliente externo e interno;
- Debe manejar liderazgo y compromiso desde su más alto directivo;
- Debe aplicar el mejoramiento continuo a cada paso;
- La empresa debe presentar un efecto de sinergia positivo esto es el trabajo en equipo;
- Debe haber un conocimiento inter e intra Departamental (esto es para encontrar soluciones a problemas estratégicos o bien aplicar correctamente los principios de la calidad total);
- Debe preocuparse del factor humano para que trabajen por convicción (empowerment)<sup>36</sup>;
- Asimismo, la participación debe ser activa involucrándose sin comprometerse pero entendiendo la filosofía;
- La empresa debe contemplar aspectos estadísticos generando información confiable y cierta que permita tomar decisiones apropiadas;
- Visión estratégica, lo que significa escuchar todas las voces involucradas: clientes externos, internos y los distintos estratos de la empresa;
- Comparación con los mejores, lo que permite hacer una radiografía de la situación actual de la empresa, y
- Responsabilidad social, que se traduce en la responsabilidad con los empleados.

En el evento que la administración pública, se plantee aplicar Calidad Total, puede verse en dificultades en varios aspectos: estar perdiendo espacios en el mercado o presentando incapacidad para atraer nuevos espacios, apreciar gran cantidad de rotación de sus empleados, exposición a la internacionalización de la economía o al contrario afectarle la configuración de

---

<sup>36</sup> En inglés "Empowerment" y sus derivados se utilizan en diversas acepciones y contextos, pero en español la palabra se encuentra en pugna con una serie de expresiones que se aproximan sin lograr la plenitud del sustantivo. Se homologan "empowerment" con "potenciación" y "to empower" con "potenciar", mientras que caen en desuso expresiones más antiguas como "facultar" y "habilitar".

bloques económicos, las exigencias del consumidor o simplemente querer mayor éxito del que ya tiene.

Muchos textos de calidad enfatizan que calidad total es un cambio de cultura organizacional. Sin embargo, este cambio implica el cambio uno a uno de cada integrante, de allí la importancia del involucramiento de la gerencia y del ejemplo que deban dar a los subalternos, pues con ese ejemplo podrá motivar a actuar bajo esta nueva forma y así se obtendrá más rápido el cambio general, se puede definir la nueva cultura en cuestión de minutos, pero lograr que todos los empleados actúen de acuerdo a esta nueva política toma mucho tiempo, incluso años. La Dirección debe tener paciencia, constancia y esforzarse en este proceso de cambio, liderando, ejemplarizando y apoyando.

Se ve la aplicación de calidad total como algo muy positivo y de efectos exitosos, entonces ¿por qué se encuentra resistencia a trabajar con este concepto?, la respuesta es el concepto: “paradigma” lo que siempre hemos hecho, lo que hacemos por costumbre, porque así lo aprendimos y no vemos o no queremos ver hacia las otras muchas formas de hacerlo distinto y conseguir, incluso mejores resultados.

Paradigma no tiene una definición exacta, por lo que se puede mencionar varias, a modo de ejemplo Paradigma según Kuhn,<sup>37</sup> es “el conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico de tiempo”. El diccionario Oxford lo define como “Un patrón o modelo, un ejemplo”.

Los paradigmas pueden tener efectos positivos o negativos, serán negativos si no nos permiten ver otras alternativas.

---

<sup>37</sup> Kuhn, Thomas: La Estructura de las Revoluciones científicas, 1962. fuente [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org).

Un ejemplo de esto es el paradigma en Europa del siglo XV, que fue creer que la tierra era plana. La historia relata que Cristóbal Colón, descubridor de nuestra América, de vuelta de uno de sus viajes y enfrente del Rey de España, acompañado de la reina (quién aprobó el financiamiento de sus viajes a América), comentó que la tierra era redonda, a lo que el Rey contestó “qué hace usted entonces cuando viaja y se aleja hacia el oeste, se va inclinando hasta rodar como la tierra”..... y junto a sus cortesanos rieron creyéndolo medio loco. Como esta historia, la vida está llena de paradigmas, son los patrones, los modelos, con los que actuamos día a día.

## **b) La Mejora Continua.**

Hablar de mejora continua, es consecuencia de aplicar Calidad, la mejora continua es estar permanentemente monitoreando un proceso, detectando fallas, anteponiéndose a posibles problemas, cambiando el producto, adecuándolo a las nuevas exigencias del cliente, adaptando el producto a las exigencias del mercado.

Esta mejora continua no tiene término y significa trabajar con calidad, ser competitivos, tener en la mira siempre al cliente, que quiere, que necesita, a dónde quiere llegar con nuestro producto o servicio. Perder este horizonte puede significar pérdidas cuantiosas para la empresa, porque quedarse en los viejos paradigmas de que siempre se ha hecho así, creer que nuestros clientes están asegurados, ha llevado a muchas empresas a la quiebra.

Algunos estudiosos entienden el Mejoramiento Continuo como “la aplicación de la calidad total, en una búsqueda constante de la perfección, que nunca se alcanza”: fue *Edward Deming* quien incluso planteó que deben tenerse presente algunos aspectos para aplicar mejora continua: “manejar un propósito constante en el mejoramiento del producto, una nueva filosofía de

empresa, decisión de mejorar para siempre cada proceso, capacitar en los temas, manejar liderazgo, eliminar los temores, superar los problemas que se puedan presentar a nivel de estratos de empleados”.<sup>38</sup>

L.P. Sullivan<sup>39</sup>, define el Mejoramiento Continuo, como un esfuerzo para aplicar mejoras en cada área de la organización en lo que se entrega a los clientes. Según Bravo, J.,<sup>40</sup> la mejora continua es “*una adaptación permanente de la solución a las nuevas exigencias del medio*”, entendiendo como mejoramiento continuo “*el cambio constante y más bien pequeño para perfeccionar un proceso, producto, ambiente o cualquier otro elemento de la organización*”.

Así hay varios autores que hablan de mejora continua y se podría hacer un compilado sólo para ello, pero mejor se resume que hay hitos comunes y son:

- Tienen un carácter cíclico;
- Requieren de la participación de todo el recurso humano;
- Deben analizar el efecto, su causa y solución, y
- Poseen revalidación y normalización de nuevos procesos.

### **Mejoramiento Continuo desde un punto de vista Organizacional.<sup>41</sup>**

Una actitud, que desde el punto de vista de la empresa y junto al conocimiento, debe entregar Calidad:

- Consistente, confiable y sistemáticamente;
- Mejorando continuamente sus procesos;

---

<sup>38</sup> <http://www.monografias.com/trabajos14/principios-deming/principios-deming.shtml> [consultado el 11 de Julio de 2009]

<sup>39</sup> SULLIVAN citado en: AZMOUZ, J., DÍAZ, M., FASENDA, J., “Mejoramiento Continuo (1998), en internet <http://www.monografias.com/trabajos/mejorcont/mejorcont.shtml> [consultado 11 de julio de 2009]

<sup>40</sup> BRAVO CARRASCO, J., “Gestión de Procesos”, tema Mejoramiento continuo del proceso (2005) Capítulo 15.

<sup>41</sup> Diplomado U. De Chile “Mejoramiento continuo de Procesos, Operaciones, Liderazgo, y Sistemas Integrados de Gestión” PRODECAL

- A un costo óptimo;
- Tanto interna como externamente;
- Involucrando y comprometiendo a todos los niveles de la organización.

Pero para lo anterior se requiere de algunas cualidades, como ejercer liderazgo, que tiene toda descripción y fundamentos, además se requiere de energía y coraje para enfrentar el proceso de cambio cultural al interior de la empresa. Será necesario entonces, tener muy claros los objetivos finales, para dar el enfoque que la organización requiera.

#### **4.2.- FUNCIÓN PÚBLICA Y FUNCIONARIO PÚBLICO.**

Los funcionarios públicos, esto es, los empleados del Estado –en particular de la Administración Pública-, son sujetos de derecho en cuanto pertenecen a la sociedad chilena, que les garantiza derechos constitucionales, civiles y políticos, pero además, al incorporarse a un cargo público de planta<sup>42</sup> – lo que deben hacer por concurso público (art. 17 LOCBGAE)<sup>43</sup>- o a contrata<sup>44</sup> de un determinado órgano estatal, pasan a regirse por un régimen jurídico especial de derecho público, que se llama régimen estatutaria. En la práctica, la representación intelectual que se forma de ella la ciudadanía corresponde a la del empleado público, y es éste en verdad el sentido y alcance más difundidos que tiene la expresión.

Es también el que le asigna el Estatuto Administrativo, aprobado por la Ley N° 18.834, de 1989, cuyo texto actualizado es del 16 de marzo del año 2005 bajo el D.F.L. N° 29. Este régimen se caracteriza por:

---

<sup>42</sup> Es el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se conformará de acuerdo a lo establecido en el artículo 5°. Ley 18.834 Estatuto Administrativo, Ministerio de Hacienda

<sup>43</sup> 27. Ibídem pág. 32

<sup>44</sup> Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución Ley 18.834 Estatuto Administrativo, Ministerio de Hacienda



- a) Estar constituido por un conjunto propio de normas y principios, jurídicos
- b) Por tener un órgano que interpreta y fiscaliza la aplicación de sus normas: la Contraloría General de la República, y
- c) Contar, sus sujetos de derecho, de un recurso de ilegalidad ante la Contraloría General, que está autorizada para resolver lo que en derecho corresponda.

En la esfera administrativa, el concepto de funcionario público admite dos acepciones:

- i. Una de carácter funcional y,
- ii. Otra de carácter orgánico. Siendo esta última la más utilizada. Según ella, es funcionario público toda persona natural que ocupa un cargo público dentro de la Administración del Estado, entendiendo por cargo público, en los términos del artículo 3º letra a) del Estatuto Administrativo, “aquel que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1º”: “Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Públicos centralizados y descentralizados”. Haciendo suya esta acepción orgánica de funcionario público, el Estatuto Administrativo regula la “carrera funcionaria” y las “obligaciones de cada funcionario”; dice que “El funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones”, indicándolas; se ocupa “De los derechos funcionarios”; prescribe que “Los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa” en los supuestos que contempla y previene que “El funcionario cesará en el cargo” por las causales que señala, como consta del artículo 3º letra f), del Título II, de los artículos

55 y 78, del Título IV y de los artículos 114 y 140 del Estatuto Administrativo.

De conformidad con este sentido de la expresión funcionario público, sólo son tales, entonces, quienes ocupan cargos públicos de planta o a contrata en un órgano de la Administración. Los de planta pueden ser directivos, profesionales, técnicos, administrativos o auxiliares. Para la LOCBGAE la expresión empleado público sólo está referida a quienes ejercer sus funciones en los Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Públicos, centralizados y descentralizados. Ello implica, por lo tanto, excluir de tal calidad al Presidente de la República y a los Ministros de Estado, ya que estas autoridades no tienen ninguna de esas calidades.

#### **4.3.- PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

Para llegar a conceptualizar de manera precisa lo que se entiende por transparencia, es deber señalar previamente, lo que se intenta erradicar en el ámbito de la administración pública, ello es: la corrupción.

##### **4.3.1.- La Corrupción.**

La corrupción política y administrativa es un fenómeno global. Por una parte ocurre en muchos países y por otra, hay redes internacionales que utilizan la corrupción como su mejor argumento para obtener éxito en los negocios. Según la Organización No Gubernamental (ONG) Transparencia Internacional: *“se entiende por corrupción: “estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura*

*estatal*"<sup>45</sup>. Según la definición, Entonces cuando hablamos de corrupción, debemos entender que esta solo se produce en funcionarios públicos como, por ejemplo: los que trabajan en los distintos ministerios, en los hospitales y postas, municipios y empresas estatales. Y, así ha sido recogido en distintas encuestas, como la desarrollada por el Instituto Libertad y Desarrollo el año 2007.

**Cuadro N° 4**  
**Situaciones que son consideradas como corrupción**

Situación	Si	No	No Responde
Que un funcionario contrate un pariente o conocido para un cargo de confianza	59,3%	37,8%	2,9%
Que un funcionario permita que las opiniones interesadas de sus conocidos influyan en sus decisiones	86,5%	10,4%	3,1%
Que un carabinero no aplique una multa por conocer al afectado o por el cargo de éste	90,6%	8,0%	1,4%
Que un funcionario establezca condiciones laborales que le sean favorables a si mismo o a terceros (Ej.: una empresa pública)	90,8%	7,2%	1,9%
Usar un bien fiscal (autos, oficinas, etc.) para fines personales	91,1%	6,8%	2,2%
Entregar información privilegiada	92,8%	5,8%	1,4%
Que un funcionario público contrate a un pariente conocido habiendo alguien mejor calificado	94,2%	5,3%	0,5%
Que un funcionario público influya en una compra de bienes o servicios para beneficiar a terceros a cambio de un favor	94,2%	5,3%	0,5%
Que un actuario reciba dinero para que retrase o acelere un juicio	94,0%	5,3%	0,7%
Que un funcionario establezca condiciones comerciales que sean favorables a terceros a cambio de dinero o un favor (Ej.: tarifas para empresas reguladas)	93,7%	5,1%	1,2%
Que un funcionario pida o reciba dinero para agilizar un tramite	94,4%	4,8%	0,7%
Que un funcionario pida o reciba dinero para no aplicar una multa	94,7%	4,6%	0,7%
Que un político vote de una manera un proyecto de Ley para beneficiar a un tercero a cambio de un favor	94,9%	4,3%	0,7%

FUENTE: Instituto Libertad y Desarrollo, Encuesta de Corrupción: Percepción y Realidad (Ignacio Illanes G., (Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Políticas Públicas, Universidad de Chicago. Mayo 2006)

<sup>45</sup> Manual de anticorrupción en la función pública. Buenos Aires, Argentina. Granica/Ciedla, 1998. Págs. 31-42.

En Colombia, Ernesto Samper fue acusado de aceptar dinero del narcotráfico, lo que significó que varios de sus colaboradores fueran a prisión y fue el preludio de la derrota de su partido en las elecciones presidenciales siguientes. Alfonso Valdivieso, fiscal de Colombia, ha reconocido que las mafias han penetrado hasta las altas esferas del poder. En Ecuador, la destitución de Abdalá Bucaram no sólo se debe a sus actuaciones insólitas: en seis meses de gestión hizo uso indebido de 25 millones de dólares del erario público.

En Venezuela, en noviembre de 1993, el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, procesaba por corrupción a 30 ex gobernadores de Estados, 16 ex diputados, 50 ex presidentes de empresas estatales, 12 ex jueces superiores, 2 ex embajadores y a funcionarios de menor graduación. La corrupción generalizada dividió al país entre corruptos y gente que estaba hastiada de esta situación, el final fue la elección de un militar golpista como Presidente.

En Brasil, en el mismo período, la Comisión Parlamentaria de Investigaciones, CPI, investigaba a 30 congresistas, dos ex ministros y cuatro gobernadores estatales, además de alcaldes, ex presidentes y otros funcionarios<sup>46</sup>.

Ahora bien, en Chile entre los más bullados casos de corrupción, están por ejemplo el caso Inverlink, en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), donde se produce un fraude por 80 mil millones de pesos a la Corporación de Fomento de la Producción CORFO<sup>47</sup>. Otro caso es Chiledeportes. La Contraloría General de la República, bajo resolución N° 3.306 de Noviembre de 2006. Entrega resultados de una investigación que detecta irregularidades,

---

<sup>46</sup> <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/constructoras-sobornaron-al-congreso-y-al-gobierno-35374-35374.html> [publicado 16 noviembre de 1993] consultado el 01 agosto 2009

<sup>47</sup> Cfr. Punto Final Edición N°359. <http://www.puntofinal.cl/539/inverlink.htm> [consultada el 01 de agosto de 2009.

errores y proyectos ilegales, en Chiledeportes, específicamente en fondos de asignación directa, donde el órgano contralor evaluó negativamente la asignación de siete proyectos del último trimestre del 2005, por un monto total de 81 millones de pesos. Otro hecho,- aún en investigación- es el de Ferrocarriles del Estado, donde a la fecha se dice que se han perdido más de 600 mil millones de pesos.

Pues bien, Transparencia Internacional en el año 1998 sistematizó una tipología de la corrupción:

1. Abuso de funciones (venta de poderes, recursos y servicios) viáticos injustificados, etc.).
2. Comisiones y obsequios ilegales (cobran porcentaje para asignar contratos o reciben regalos).
3. Contribuciones ilegales (para agilizar trámites, financiar partidos).
4. Evasión o fraude (ayuda para no pagar impuestos o derechos de aduana, amenazas de cobrar más impuestos).
5. Cohecho (sobornos, coimas, cuotas por conseguir empleos, por no pagar multas).
6. Nepotismo (para favorecer a parientes y amigos o licitaciones favorables a sus empresas o allegados).

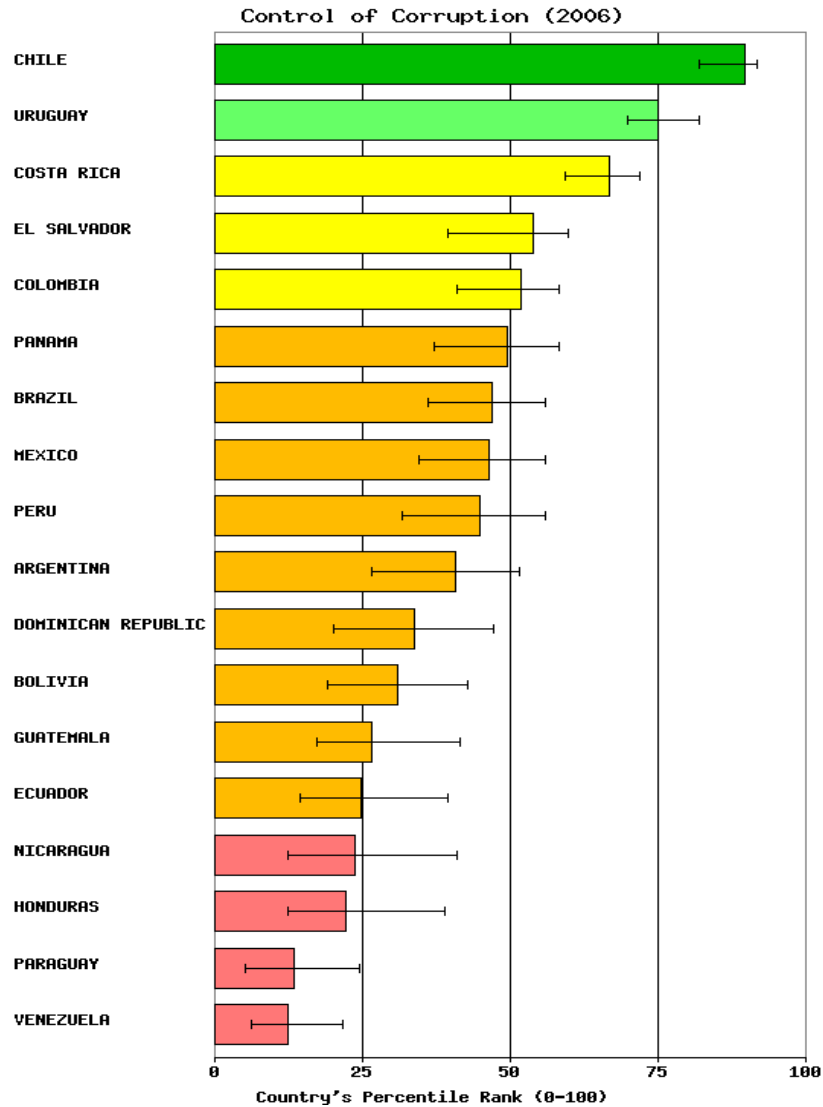
En Chile todos estos casos se engloban en la corrupción de la "coima" y conviene establecer una clasificación más detallada<sup>48</sup>.

Pese a que el país, históricamente ha sido ubicado con buenos índices en cuanto a la corrupción, (grafico *Nº1*). La opinión de la ciudadanía comenzaba a replicar ciertas actuaciones de la función pública.

---

<sup>48</sup> ORELLANA VARGAS. "Ética pública y modernización de la gestión pública" Cap. III. La corrupción. Universidad Central de Chile. 2007. p. 19.

Grafico n° 1  
Control de la corrupción en América Latina (2006)



Fuente: Kaufmann D.A. M. Mastruzzi (2007) ; Instituto de Ciencias Políticas de la U.C.<sup>49</sup>

Según, el profesor Rehren: *“La agenda de transparencia que se desarrolla durante los gobiernos de la Concertación en los noventa intenta responder a los desafíos planteados para la democracia chilena por la aparición de un nuevo fenómeno: la corrupción. Concordante con la literatura experta y*

<sup>49</sup> Ibídem 52, Pág. 47

*recomendaciones de agencias internacionales, la transparencia es incorporada en forma gradual a la agenda de gobierno a contar de 1994 como una herramienta eficaz para controlar la corrupción<sup>50</sup>*

#### 4.3.2.- El concepto de transparencia.

El artículo 4º y 5º de la Ley de Transparencia de la función pública y acceso a información de la administración del Estado, establece que transparencia: *“Consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la Ley”*

Así como la doctrina de los autores destacando el profesor Humberto Nogueira Alcalá quien señaló: *“[... la transparencia implica que la ciudadanía tiene derecho a reclamar la información para que la actuación del órgano sea efectivamente legitimada desde el punto de vista de lo que es una sociedad democrática...].<sup>51</sup>”*

Para el profesor, Osvaldo Flores, la transparencia conduce a la idea que: *“no existen verdades que deban ser reservadas o privadas a la mirada de los ciudadanos para que la sociedad sea justa y que de hecho las reservas de información normalmente buscan proteger al poder político, económico e invisible<sup>52</sup>”.*

---

<sup>50</sup> REHREN ALFREDO La Evolución De La Agenda De Transparencia En Los Gobiernos De La Concertación Instituto De Ciencia Política UC DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS • MAYO 2008. P. 4.

<sup>51</sup> NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto; debate reforma constitucional Ley 20.050.

<sup>52</sup> FLORES OLIVAREZ Osvaldo “Derecho administrativo: Ley de transparencia y acceso a la información pública, excepciones y recursos” (en línea) [www.osvaldoflores.cl/portal/files/Publicación\\_LeyDeTransparencia.pdf](http://www.osvaldoflores.cl/portal/files/Publicación_LeyDeTransparencia.pdf) [fecha de consulta 11 de mayo de 2009]

En cuanto al contenido del concepto. Según el Ministro de Hacienda Andrés Velasco, se trata de un concepto con dos acepciones complementarias:

- i. Sinónimo de probidad y lucha contra la corrupción
- ii. Sinónimo de acceso y eliminación de asimetrías de información.

Ahora bien, el ámbito de aplicación de la transparencia comprende:

- i) Actos administrativos
- ii) Documentos normativos de los actos administrativos

Están exceptuados los actos administrativos y documentos afectos a *secreto* o *reserva* establecido en La Ley (de quórum calificado) y Reglamentos.

En cuanto a los actos administrativos.

- Declaraciones de voluntad mediante las cuales la Administración en función de una potestad administrativa manifiesta su decisión en un sentido determinado (dictamen 39.259/00)
- Decisiones formales que emiten los órganos de la Administración, en las que se contienen declaraciones finales de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública (decreto. 26/01- artículo. 3)
- Decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública (Artículo 3, inc. 2, Ley 19.880)

Pues bien, la doctrina distingue dos tipos de transparencia:

- a. Transparencia Pasiva.
- b. Transparencia Activa.



**Transparencia Pasiva:** Es la que se otorga ante el requerimiento que cualquier persona solicite información en la forma y condiciones que establece esta ley.

El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales.

La institución requerida deberá pronunciarse sobre la solicitud, sea entregando la información solicitada o negándose a ello, en un plazo máximo de veinte días hábiles, contado desde la recepción de la solicitud. Este plazo podrá ser prorrogado excepcionalmente por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, caso en que el órgano requerido deberá comunicar al solicitante, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos.

**Transparencia Activa:** La transparencia en sentido activo supone poner información a disposición de las personas de manera permanente, esto es por iniciativa, del propio sector público. El artículo 3º del reglamento de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública, la define como: *“La obligación que tienen los órganos de la Administración del Estado regulados por este reglamento, de mantener a disposición permanente del público a través de sus sitios electrónicos y actualizados mensualmente, los antecedentes que se definen en el artículo 51 de este reglamento”*.<sup>53</sup> La información involucrada en la transparencia activa, establecidas en el instructivo 008 de la Presidenta son:

- i. Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
- ii. El marco normativo que les sea aplicable.

---

<sup>53</sup> Manual de Probidad y transparencia. Ob. Cit. (2008) Pág. 79.

- iii. La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.
- iv. 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.
- v. 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.
- vi. Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
- vii. Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.
- viii. 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. ( “no se incluirán en estos antecedentes los datos sensibles, esto es, los datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual.”)
- ix. Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso.

- x. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de presupuestos de cada año.
- xi. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.

Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.

#### **4.3.3.- Ámbito de aplicación del modelo chileno de transparencia.**

Según la Ley 20.285, el principio de transparencia activa, es transversal a todo el ordenamiento jurídico nacional. Para asegurar el cumplimiento de esta obligación, el legislador ha establecido dos métodos, en los Artículos 8º, 47º y 49º de la Ley de Transparencia.

1) Encomienda a las reparticiones encargadas del control interno de cada órgano el velar por su observancia;

2) El Consejo para la Transparencia resolverá los reclamos por su incumplimiento y aplicará las sanciones respectivas, junto con fiscalizar su obediencia.

Por otra parte, el artículo 8º de la Constitución Política de la República señala que: *“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus únicos titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”*. Pues bien, cabe preguntarse ¿Quiénes son los sujetos obligados?, Todos los órganos y servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa. Conforme al artículo 2 de la Ley 20.285, los siguientes órganos públicos están sometidos a las exigencias de esta Ley:

- Los ministerios.
- Las intendencias.
- Las gobernaciones.
- Los gobiernos regionales.
- Las municipalidades.
- Las Fuerzas Armadas.
- Los servicios públicos.
- Las empresas del Estado.
- El Congreso Nacional.
- Los Tribunales que forman parte del Poder Judicial,
- El Ministerio Público.
- El Tribunal Constitucional y,
- Tribunal calificador de elecciones.

Es decir, 346 municipios y 248 organismos públicos del país van a regirse por este reglamento (ministerios, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.)

Las restantes entidades públicas quedaran sometidas a la misma Ley de Transparencia, pero no serán reguladas por su reglamento. Eso significa que no quedarán bajo tutela del Consejo para la Transparencia. Estos organismos son la Contraloría, el Banco Central, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Electoral, el Congreso Nacional.

Uno de los aspectos más relevantes que ofrece el texto legal es que se incluyen en esta normativa organismos autónomos como la Contraloría General de la República y el Banco Central, al igual que las empresas públicas, las del Estado y las sociedad en que éste tenga una participación mayoritaria o superior al 50 por ciento.

En el caso del Congreso, la norma dispone que el Poder Legislativo también se regirá por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública, consagrado en la Constitución y en esta Ley, informando en sus sitios electrónicos respecto a sus funciones y atribuciones, pero especialmente de la asistencia de los parlamentarios a las sesiones de sala y comisiones, de la misma manera que de las votaciones y elecciones a las que concurran, sus dietas y asignaciones.

A su turno, el Reglamento dictado junto con la Ley, estableció una serie de sujetos también obligados, ellos son, según el artículo 2° de éste ámbito de aplicación. Las disposiciones de este reglamento serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

No se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las empresas públicas creadas por Ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio, a los tribunales que forman parte del Poder Judicial, a los tribunales especiales ni a los órganos que ejercen jurisdicción, al Ministerio Público, al Tribunal Constitucional, al Tribunal calificador de elecciones (TRICEL) ni al Congreso Nacional.

Dichos organismos se regirán por las disposiciones de la Ley N° 20.285, Ley de Transparencia, que ésta expresamente señale y por las disposiciones de sus respectivas Leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo primero<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Artículo 1°.- La presente ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

#### 4.3.4.- Evolución de los principios de transparencia-publicidad probidad en el medio chileno.

Pese a que el país, históricamente ha sido ubicado con buenos índices en cuanto a la corrupción. La opinión de la ciudadanía comenzaba a replicar ciertas actuaciones de la función pública. Según, el profesor Rehren: *“La agenda de transparencia que se desarrolla durante los gobiernos de la Concertación en los noventa intenta responder a los desafíos planteados para la democracia chilena por la aparición de un nuevo fenómeno: la corrupción. Concordante con la literatura experta y recomendaciones de agencias internacionales, la transparencia es incorporada en forma gradual a la agenda de gobierno a contar de 1994 como una herramienta eficaz para controlar la corrupción.”*<sup>55</sup>

Si bien la probidad y transparencia de la función pública es objeto de cuestionamientos desde siempre, no fue sino hasta el año 1993, con el advenimiento de la democracia en el país, apareció un primer caso que inquietó en forma más significativa a la opinión pública. Se trataba de un dudoso contrato de desmalezamiento de un terreno de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), en virtud del cual se pagaron cerca de 400 millones de pesos (alrededor de dos millones de dólares de la época).

A pesar de los antecedentes que se dieron a conocer sobre el caso ENAP, la gente lo entendió como un hecho grave pero no proveniente de un ambiente de corrupción sistémica, el período presidencial de Patricio Aylwin (1990-1994) pasó sin grandes contratiempos en materia de probidad pública hasta que, a sólo días de dejar el poder, explotó el caso de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), que implicó la pérdida de alrededor de 200

---

<sup>55</sup> REHREN ALFREDO La Evolución De La Agenda De Transparencia En Los Gobiernos De La Concertación Instituto De Ciencia Política UC DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS • MAYO 2008. P. 4.

millones de dólares por las acciones fraudulentas de un operador de mercados a futuro de la empresa cuprífera del Estado. A pesar de que este funcionario (Juan Pablo Dávila) fue sindicado como el principal responsable, varios altos ejecutivos de la empresa estatal resultaron salpicados frente a la opinión pública por su eventual participación en los hechos.

Este caso encendió las alarmas sobre la falta de controles en el manejo de los fondos públicos e instaló en la agenda política el debate sobre la probidad pública y reforma del Estado por primera vez desde la vuelta a la democracia.<sup>56</sup>

Consecuentemente con lo ocurrido a finales del periodo presidencial del entonces Presidente Aylwin, en el año 1994, el (ex) Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, instruyó la conformación de la Comisión Nacional de Ética Pública. Dicho Gobierno asumió como sello o eje principal de su gestión la modernización del Estado, lo que incluía, entre otros objetivos, una mayor transparencia de la gestión pública. Desde este momento, la agenda de probidad pública ha estado marcada por dos rasgos característicos: por una parte, avanza al ritmo de los grandes escándalos de corrupción y pierde fuerza cada vez que éstos dejan de atraer la atención de la opinión pública; y, por otra, es abordada desde una perspectiva de modernización del Estado, apuntando a una cualidad de la gestión más que a la exigibilidad de derechos fundamentales o de ciertas normas de ética democrática.

La Comisión Nacional de Ética Pública fue concebida como una *“instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen*

---

<sup>56</sup> ATHIÉ Et. al., “Transparencia y Probidad Pública” Estudios de Caso de América Latina. Zalaquett y Muñoz Editores. P. 4

*los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública*<sup>57</sup>”

Dicha comisión contó con un plazo de cien días para evacuar un informe sobre una agenda de probidad pública. Estuvo compuesta por el Ministro Secretario General de la Presidencia, los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Corte Suprema, del Consejo de Defensa del Estado, el Contralor General de la República y personas vinculadas al oficialismo y a las fuerzas de oposición. No hubo participación de actores sociales que no estuvieran vinculados a la actividad partidaria.

A partir del año 1994 y como resultado de los informes de la Comisión Nacional de Ética Pública, se han dictado en Chile varios cuerpos normativos que en su conjunto apuntan a dar una mayor transparencia y probidad a los procesos de decisiones de los poderes públicos.

Esta comisión tuvo entre sus virtudes el encarar el problema de la corrupción y la promoción de la transparencia como una política de Estado, haciendo partícipe a distintos sectores políticos con el fin de asegurarle un respaldo transversal. Asimismo, se destacó por tener un marcado sello preventivo ya que no existía en la época una situación de corrupción desatada o generalizada. Como resultado de su trabajo, se propuso la adopción de 41 medidas para la generación de condiciones de transparencia e integridad en distintos ámbitos del funcionamiento del Estado.

La iniciativa buscaba anticiparse a los problemas de falta de probidad que podrían producirse en el futuro si no se adoptaban las reformas adecuadas

---

<sup>57</sup> Artículo 1. Decreto N° 423 del Ministerio del Interior de 18 de abril, 1994, que crea la Comisión Nacional de Ética Pública.



a tiempo. La agenda se tramitó lenta y parcialmente en el Congreso; muchas de las medidas propuestas siguen aún pendientes en su aprobación.

Entre las medidas de este paquete de reformas que se han concretado están las siguientes:

- i. Incorporación de los principios de probidad y transparencia a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado. Este nuevo articulado consagra la publicidad de los actos administrativos emanados de la administración pública así como de los documentos y antecedentes que le sirven de sustento esencial. Contempla, por primera vez, una acción judicial especial para reclamar frente a la denegación injustificada al acceso a información pública.
- ii. Creación del Portal Chilecompra, una herramienta de gestión de las adquisiciones públicas que pretende, a través del uso de internet, transparentar los procesos de licitación.
- iii. Creación del Consejo de Alta Dirección Pública, que busca reducir la designación directa de los cargos de exclusiva confianza dentro el Poder Ejecutivo, estableciendo para esos nombramientos la modalidad del concurso público.

Más tarde, en el año 1998, el entonces Presidente Frei emitió un Instructivo Presidencial para promover la simplificación de trámites, que posteriormente se incorporó como uno de los componentes obligatorios de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en todos los Servicios Públicos. Igualmente, en mayo del 2001 se emitió un Instructivo sobre Gobierno Electrónico, El cual insta al uso de nuevas tecnologías en los Servicios Públicos,

para la ejecución de trámites<sup>58</sup>. Esta medida del Ejecutivo, daba cuenta de la intención de acercar y transparentar la Administración Pública a la ciudadanía.

En el año 1999 la Ley de Probidad Administrativa (Nº19.653 publicada el 14 de Diciembre del año 1999) constituyó un paso sustancial en el perfeccionamiento de legislación que regía a los órganos de la administración del Estado en esta materia<sup>59</sup>.

- a. Las principales normas que reguló fueron (en algunos casos por primera vez y en otros perfeccionando normas vigentes);
- b. El derecho de los ciudadanos a obtener información de la administración del Estado;
- c. La declaración de intereses de las autoridades y funcionarios públicos;
- d. La regulación de las inhabilidades para el ingreso a la administración del Estado; el establecimiento de incompatibilidades en el ejercicio de la función pública; y,
- e. La descripción de conductas contrarias al principio de probidad administrativa.

La Ley de probidad de 1999, trajo innovaciones en razón de los "intereses" eventuales del funcionario público, hoy en día incluso nuestra Ley estableció en la Ley de bases de la administración pública, - en especial lo que se relaciona con probidad y transparencia, y en especial el acceso a la información -, el principio de publicidad de los actos de la administración pública. A partir de lo anterior, este proyecto

---

<sup>58</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) "Instructivos presidenciales sobre gobierno electrónico".

<sup>59</sup> OPAZO Marco. "La Agenda Chilena Pendiente sobre Transparencia Política y Administrativa". En: Revista Foro. Nº 10. Chile. Agosto- 2004. p. 3.

de Ley se "cruzó" con el trámite de reforma constitucional que trajo consigo la introducción del nuevo artículo 8º de la Constitución Política; en dicho artículo se establece el "derecho de reserva", bajo ciertas condiciones. El Tribunal Constitucional, al interpretar el artículo 8º, estableció una exclusión de interpretación por inaplicabilidad constitucional, excluyendo a la "autoridad administrativa" de usar la causal de "derecho de secreto o reserva", pues todo acto es público a menos que la Ley lo declare previamente como tal.

Pese a los importantes esfuerzos por transparentar la función pública, el año 2002 La encuesta del Centro de Estudios Públicos de diciembre del 2002 mostró que el 57% de los entrevistados consideraban que muchos/casi todos los funcionarios públicos eran corruptos y recibían coimas; 75% estuvo de acuerdo que la corrupción la causaba la entrega de puestos en la administración pública por conexiones partidarias y no por un sistema competitivo de mérito; 47% consideraba los partidos políticos como la institución más corrupta del país y 67% en forma pareja dentro del espectro izquierda-centro-derecha creían que los partidos financiaban las campañas a través de medios ilegales e ilegítimos Dichos datos fueron avalados posteriormente por el Corruption Barometer 2005 y 2006, donde al igual que otros países de la región, aunque en menor grado, los chilenos consideran a los partidos políticos como la institución más corrupta del sistema político chileno.

Lo anterior, se puede explicar porque el gobierno de Ricardo Lagos, que asumió en el año 2000, se vio enfrascado a poco andar en una serie de escándalos de corrupción, los más graves desde 1990. Altos personeros se vieron involucrados en hechos que ya no aparecían como problemas aislados. El "Caso Coimas", el "Caso Sobresueldos", el "Caso MOP (Ministerio de Obras Públicas)" en sus variadas aristas, conmocionaron a la opinión pública. La prensa, condescendiente y pasiva con la autoridad en años anteriores, tomó su

natural rol fiscalizador a través del ejercicio del periodismo investigativo y la profusa difusión y seguimiento de estos casos emblemáticos.

La estrategia inicial del Presidente Lagos de dejar estos problemas en manos de los tribunales de justicia, sin tomar la iniciativa y promover una política de Estado más proactiva, se mostró como insuficiente. Frente a este complicado escenario político, uno de los líderes de la derecha, el entonces diputado Pablo Longueira, accedió a un acuerdo con el jefe político de Gabinete, el Ministro del Interior José Miguel Insulza, hoy Secretario General de la OEA. El acuerdo Longueira-Insulza fue suscrito por dos de las principales figuras políticas del país.

Para la formulación de propuestas concretas se creó en el año 2003 la Comisión para el Fortalecimiento de la Transparencia y la Probidad Pública. La nueva comisión fue presidida por Luis Bates, ex titular del Consejo de Defensa del Estado y presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, y fue integrada además por el director ejecutivo del Proyecto de Modernización del Estado; el subdirector de Presupuestos; el presidente de la Comisión Asesora Presidencial para la Defensa de los Derechos Ciudadanos; el director del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno; profesores y expertos de universidades; y personalidades y especialistas vinculadas a centros de estudios de la derecha. La sociedad civil menos involucrada políticamente fue otra vez excluida.

Una Comisión Asesora Presidencial creada para estudiar el fortalecimiento de los principios de probidad y transparencia pública a principios del 2003, no dio cuenta de su gestión ni propuso recomendaciones.

Luego, el año 2003 se dictaron tres leyes encaminadas a perfeccionar el camino hacia la transparencia de la función pública. Estas fueron:

- a. La Ley 19.880. Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- b. La Ley 19.884. Sobre Transparencia, Límite y Control de Gasto Electoral.
- c. La Ley 19.885 sobre las donaciones de personas jurídicas que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos

La Ley N° 19.880 incorporó por primera vez en Chile un modo común de desarrollar las actividades dentro de los órganos de la Administración del Estado. Esto significa que se cuenta con un cuerpo normativo que regula las bases del procedimiento administrativo, otorgando certeza, a administradores y administrados, sobre cuándo y cómo comienza; se desarrolla y concluye un trámite o solicitud presentada ante organismos públicos<sup>60</sup>.

La Ley, establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado, especifica lo referente a la publicidad y transparencia en materia de tramitación de los actos administrativos, permitiendo al ciudadano saber el estado en que se encuentran las resoluciones que se dictan dentro del proceso y el resultado de la gestión, estableciendo plazos breves y el denominado silencio administrativo positivo como regla general.

El artículo 16 de la Ley N° 19.880, expresa: *“El procedimiento administrativo se realiza con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenido y fundamento de las decisiones que se adopten en él. En consecuencia, salvo las excepciones establecidas por la Ley o*

---

<sup>60</sup> GOBIERNO DE CHILE. “Manual de procedimiento administrativo” 2003. p. 5.

*reglamento, son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo o esencial.*<sup>61</sup>

En el contexto de este nuevo acuerdo se diseñaron 49 iniciativas político-legislativas con el objeto de seguir avanzando en esta materia. Del conjunto de iniciativas programas ya están en vigencia 18 que regulan materias tales como: adquisiciones de las fuerzas armadas; creación del Tribunal de la Libre Competencia; transparencia fiscal; procedimientos administrativos; profesionalización de servicio público; compras públicas; y, transparencia, límite y control del gasto electoral, etc. En materia de “lobbying”<sup>62</sup>, se contempla también en este acuerdo un proyecto que actualmente se encuentra en el Congreso y que se une a otras dos mociones presentadas por parlamentarios.

Por su parte, las leyes N° 19.884 y N° 19.885 de 2003 fueron aprobadas casi una década después que la Comisión Nacional de Ética propusiera en 1994 la limitación de los gastos electorales, el financiamiento público de la actividad política y la transparencia de ingresos y gastos de los partidos políticos. Con el objetivo de terminar con la “caja negra” del financiamiento electoral e introducir transparencia al proceso se aprobó establecer límites al gasto electoral; mejorar el acceso a recursos mediante el financiamiento público de las elecciones; limitar la intervención electoral y regular el financiamiento de los partidos políticos.

---

<sup>61</sup> Biblioteca Congreso Nacional: <http://www.cnachile.cl/docs/LEY-19880.pdf>

<sup>62</sup> [www.navarro.cl/qlegislativa/PL/PL%20Lobbying.doc](http://www.navarro.cl/qlegislativa/PL/PL%20Lobbying.doc) [fecha consulta 12 septiembre 2009]

#### 4.3.5 Historia de las principales normas sobre transparencia y acceso a la información pública.

##### a. Normas en Materia Constitucional.

Art. 5º de la Constitución. El artículo quinto de la Constitución incorpora a rango de derechos constitucionales los tratados ratificados por Chile. Dentro de esta calificación encontramos los tratados que especifican el derecho a la información en forma expresa, cuales son el Pacto de San José de Costa Rica, el pacto Internacional de derechos civiles y políticos y la Declaración Universal de derechos Humanos. Todos estos tratados reconocen de forma expresa el derecho al acceso a la información, incorporándolo a nuestro catálogo de derechos fundamentales.

En segundo lugar debemos considerar la incorporación al artículo octavo de la Constitución de los principios de probidad y publicidad de la actuación de los órganos públicos, ampliando el concepto de información pública, a los actos y resoluciones de todos los órganos del Estado, además de agregar que la información que se considera como reservada se debe calificar de esta forma solo a través de una Ley de quórum calificado.

##### b. Leyes

###### **Ley de probidad Administrativa. (1999)**

A partir de esta Ley se consagra finalmente de manera legal que la Administración del Estado debe ser pública. Se establecen una serie de principios que no estaban establecidos con rango legal cuales son, probidad administrativa, transparencia de la función pública y derecho de acceso a la información pública.

- a) Probidad: Artículo 7 (11 bis) establece “*los funcionarios de la administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa*”.
- b) Transparencia: Artículo 7 inciso 2 dispone que “*la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella*”.
- c) Derecho de acceso: El artículo 7 inciso 5 establece “*cuando la información referida en los incisos anteriores no se encuentre a disposición del público de modo permanente, el interesado tendrá derecho a requerirlo por escrito al jefe del servicio respectivo*”.

#### **Ley de Bases generales de la administración. (2001)**

La Ley 18.575 de 1986 (modificada posteriormente por la Ley 19.653) junto con establecer el principio de probidad, le dio cabida al principio de transparencia en la administración de los órganos del Estado. Esta norma estableció el principio transparencia administrativa, en los artículos 3 y 13 de la Ley. Debe conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley N° 18.575, la función pública debe ejercerse con transparencia, "de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella".

La Ley de Bases establece en su artículo 3° inciso 3 que “la administración del Estado deberá observar los principios de [...] probidad, transparencia y publicidad administrativa.” El artículo 13° inciso 2 dice “la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio



de ella. El artículo 13º inciso 4 establece “son públicos los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado y los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo o esencial. Luego en un inciso posterior, 13º nº 6, se establece que el interesado tendrá derecho a requerir la información, si ésta no se encuentra a disposición permanente del público.

### **La Ley 19. 963 sobre probidad administrativa.**

Esta normativa incorporó expresamente disposiciones que reconocen la publicidad de los actos administrativos de los órganos de la Administración, y los documentos que le sirven de sustento o complemento; y la obligación de los jefes de servicios de responder a los requerimientos de información de los ciudadanos, estableciendo incluso un plazo para ello. La consulta de los actos y documentos que se encuentran a disposición permanente del público, el reglamento de la Ley, obliga a cada servicio a mantener un índice o registro actualizado en las oficinas de información o atención del público usuario de la Administración del Estado, establecidas en el decreto supremo Nº 680, de 1990, del Ministerio del Interior.<sup>63</sup>

### **Decretos Presidenciales.**

Creación de la Comisión de Ética. Esta comisión se creó en el año 1994 con el objeto de crear una instancia de estudio y elaboración de propuestas políticas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública. La comisión elaboró un informe 100 días después que contribuía con 41 propuestas para propender la probidad y

---

<sup>63</sup> FERNANDEZ GONZALEZ, Miguel Ángel. El Principio de Publicidad Administrativa. Editorial Cono Sur Ltda. Santiago de Chile, 2000. P. 730.

la transparencia públicas. Dentro de las propuestas de la comisión, las más importantes y que se han desarrollado luego de la creación de la comisión.

- a) Creación de una Ley de Acceso a la información pública.
- b) Difusión obligatoria y periódica de informes de actividades o balances por parte de los organismos públicos.
- c) Transparencia de los gastos reservados.
- d) Incorporación del principio de probidad funcionaria y de transparencia a nivel constitucional está: Decreto N° 54. Política de adquisición de compras públicas. Decreto N° 826 Complemento de regulación de compras y contrataciones públicas. Decreto N° 1312 Sistema de información de compras y contrataciones públicas

### **Instructivos presidenciales**

1.- Instructivo N° 914 de 2005 Comunica orientaciones en materia de transparencia y publicidad de los actos de la administración. Establece que la tarea de la transparencia no está concluida, sino en desarrollo, debe ser reforzada constantemente, por lo que hay que estar continuamente revisando los procesos y actividades. Remarca la importancia de la reforma constitucional establecida en el artículo octavo al consagrar constitucionalmente los principios señalados anteriormente, lo que contribuye en grandes pasos al derecho de acceso a la información. También establece la cooperación del gobierno con la iniciativa legal de los senadores que están promoviendo la Ley de Acceso y transparencia.

2.- Instructivo N° 072 de 2006. Complementa orientaciones en materia de transparencia y probidad. Este instructivo viene a complementar el Oficio N° 914 de Agosto del 2005, que establece un conjunto de

orientaciones que deben guiar la actuación de la administración, en materia de publicidad y transparencia. Se hizo necesario realizar unas cuantas indicaciones ya que para esta fecha ya estaban en vigor las modificaciones que agregó la reforma constitucional de la Ley 20.050, por lo tanto se produce la derogación del decreto supremo N° 26, y por consiguiente, todas las resoluciones dictadas al amparo del citado reglamento. El instructivo establece una serie de indicaciones con criterios a seguir en relación a las materias de publicidad y acceso a la información.

- a) En primer lugar la vinculación directa del nuevo artículo octavo de la Constitución. Es decir la aplicación de sus principios a todos los órganos del Estado.
- b) La aplicación del secreto o reserva queda específicamente acotada a la Ley de quórum calificado.
- c) Se establece la vigencia de la Ley 19.653 en todo cuanto no sea contradictoria con el nuevo artículo Octavo. Es decir son plenamente aplicables todas las normas y disposiciones a excepción del inciso final del artículo 13.
- d) Las normas legales que establecen secreto o reserva, en la medida que se ajusten a las causales del artículo octavo, pueden aplicarse en los casos que correspondan.

**3.- Instructivo N° 008 de 2006.** Transparencia Activa. En este instructivo la Presidenta explica como se ha ido perfeccionando cada vez el sistema que se ha querido implantar a través de las distintas legislaciones que se han ido desarrollando, a partir de la Ley de Probidad establecida en el año 1999. A pesar de esto, la función pública debe seguir desarrollándose teniendo como principio fundamental la transparencia, por lo que se debe seguir trabajando en implementar mas medidas que contribuyan a ello. Para esto es necesario además del

establecimiento de legislación, el desarrollo del concepto que hemos establecido anteriormente, la transparencia en su faceta activa. Es necesario que se disponga permanentemente de cierta información relativa a la actuación del Estado. En este instructivo se define la transparencia activa como *“la publicidad de la información por parte de los organismos públicos, de propia iniciativa y sin necesidad de requerimiento alguno.”* Esta manifestación de la Presidenta es muy importante ya que sienta las bases de lo que luego se establecerá como obligación legal en la Ley de transparencia y acceso a la información. Se establece en el instructivo la siguiente obligación: “los órganos de Administración del Estado, dependientes y relacionados con el gobierno central, publicarán de modo permanente en sus respectivos sitios Web institucionales, la siguiente información:

- a) Las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, que se efectúen con recursos asignados al Título 22, 29 y 31 de sus presupuestos y los contratistas respectivos, indicando socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras.
- b) La relativa al personal de planta, a contrata y a honorarios.
- c) Las transferencias de fondos que realicen a personas jurídicas con los recursos asignados en los subtítulos 24 y 23 de sus presupuestos.
- d) Las leyes, reglamentos, dictámenes y circulares vigentes que conformen el marco normativo aplicable.
- e) Los actos o resoluciones que tengan efectos sobre terceros, mediante la publicación de los respectivos actos o resoluciones totalmente tramitadas.

Además de establecer esas obligaciones dispone que cada institución debe incluir en la página principal de su sitio Web, un vínculo al portal de compras públicas ChileCompras, creándose además el Banner de Gobierno Transparente. Otra de las funciones de este instructivo era dar

un impulso definitivo al proyecto de Ley sobre transparencia y se presentó, además, un proyecto de reforma constitucional que establece que las declaraciones de intereses y de patrimonio serán siempre públicas, de manera de superar la interpretación restrictiva del Tribunal Constitucional que restringió el acceso a terceros que invocasen finalidades legítimas.

4.- Instructivo N° 072 de 2006. Complementa orientaciones en materia de transparencia y probidad. Este instructivo viene a complementar el Oficio N° 914 de Agosto del 2005, que establece un conjunto de orientaciones que deben guiar la actuación de la administración, en materia de publicidad y transparencia. Se hizo necesario realizar unas cuantas indicaciones ya que para esta fecha ya habían entrado en vigencia las modificaciones que agregó la reforma constitucional de la Ley 20.050, por lo tanto se produce la derogación del decreto supremo N° 26, y por consiguiente, todas las resoluciones dictadas al amparo del citado reglamento. El instructivo establece una serie de indicaciones con criterios a seguir en relación a las materias de publicidad y acceso a la información.

#### **4.4.- PRINCIPALES MODELOS DE TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL.**

En el contexto internacional, las primeras regulaciones de transparencia nacieron tempranamente seguidas a la declaración universal de derechos humanos y al amparo de su Artículo N° 19 donde se consagra la libertad de expresión. Países como EEUU (1966), Dinamarca (1970) y Noruega (1970) fueron precursores de un movimiento pro-transparencia que solo logró

despegar considerablemente a partir de estos últimos 15 años, donde más del 50% de las leyes de acceso han sido aprobadas<sup>64</sup>.

#### 4.4.1.- Modelo Argentino.

En la República Argentina, la norma básica que regula la función pública en los tres poderes del Estado es la Ley nº 25.188 de septiembre de 1989. La Oficina anticorrupción es la autoridad de aplicación de dicha norma<sup>65</sup>. No obstante, no existe hasta la fecha una Ley nacional de acceso a la información pública, como sí hay en México, Chile o España, por citar los principales ejemplos. En menos de la mitad de las 23 provincias sancionaron leyes provinciales de acceso a la información. Y la gran mayoría de los municipios no han regulado todavía el acceso a la información pública.

Ahora bien, con motivo de consagrar el principio de transparencia y publicidad en la administración pública, el año 2003, la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia decidió tomar varias de las iniciativas ya existentes, creadas en el ámbito de la Oficina Anticorrupción e impulsadas activamente por la sociedad civil, y aglutinarlas en un decreto presidencial. Ello, se concretó mediante el *Decreto* 1172/2003,<sup>66</sup> el cual regula un conjunto de novedosas herramientas de participación para que todas las personas, sin distinción, puedan solicitar información sobre las actividades del Poder Ejecutivo Nacional, controlar la gestión de gobierno y participar activamente en la toma de decisiones. Según, el director del programa de Transparencia en ese país: *“esta situación desfavorable se compensa sólo parcialmente con una Ley de acceso a la información para la*

---

<sup>64</sup> HAUSSER.Ob.Cit.[http://blog.latercera.com/blog/fheusser/entry/el\\_aterrizaje\\_forzoso\\_de\\_la](http://blog.latercera.com/blog/fheusser/entry/el_aterrizaje_forzoso_de_la) [fecha consulta 11 septiembre 2009]

<sup>65</sup> Gruenberg Cristián. La transparencia en la gestión de programas sociales. Cippec Director Programa de Transparencia. (en línea) <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Gruenberg.doc>. [recuperado de fecha 11 de mayo de 2009]

<sup>66</sup> Decreto PEN N° 1172 del 3 de diciembre de 2003 (Boletín Oficial N° 30.291)

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con un decreto presidencial (1172/03) para regular el acceso a la información pública en el Poder Ejecutivo, pero sin alcance sobre los otros dos poderes del Estado<sup>67</sup>”.*

El Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional es aprobado por el artículo 4º del citado Decreto como su Anexo VII. Define el derecho de acceso a la información pública y garantiza su efectivo ejercicio en el ámbito del sector público nacional, incluyendo a los entes descentralizados, empresas estatales, empresas prestatarias de servicios públicos, incluso organizaciones de la sociedad civil que reciban subsidios estatales.

Para la investigadora Marta Oyhanharte, este cuerpo legal, *“respeto los estándares internacionales en la materia, tales como el principio de publicidad, la legitimación activa y pasiva amplia, el principio de máxima divulgación, la obligación positiva del Estado, el objeto del derecho, la entrega de respuesta en plazos reducidos, oportunos y razonables, el principio de gratuidad o de costos mínimos, el de informalidad y establece un régimen de sanciones y responsabilidades así como la alternativa de una vía judicial para los casos de denegatoria<sup>68</sup>”.*

Por otra parte, respeta los estándares internacionales en la materia, tales como el principio de publicidad, la legitimación activa y pasiva amplia, el principio de máxima divulgación, la obligación positiva del Estado, el objeto del derecho, la entrega de respuesta en plazos reducidos, oportunos y razonables, el principio de gratuidad o de costos mínimos, el de informalidad y establece un

---

<sup>67</sup> J. Zalaquett, A. Muñoz, “Transparencia y probidad pública” U. de Chile F. Derecho, Chile 2008, Pág. 11 .

<sup>68</sup> OYHANHARTE Marta. “Cooperación en la implementación de políticas de acceso a la información pública. El caso Argentina-México (CLAD 2008) Argentina. P. 5.

régimen de sanciones y responsabilidades así como la alternativa de una vía judicial para los casos de denegatoria.

Este instrumento legal, establece que todos los ciudadanos pueden acceder libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder o bajo su control o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos.

El Decreto se aplica a todo organismo que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional e incluye cinco reglamentos: Audiencias Públicas, Publicidad de la Gestión de Intereses, Elaboración Participativa de Normas, Acceso a la Información Pública y Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos. La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia fue designada como Autoridad de Aplicación.

Respecto de las metodologías para verificar el cumplimiento del Decreto, la Subsecretaría realiza mediciones sobre el grado y el nivel de las respuestas y de la utilización por parte de la ciudadanía del Reglamento de Acceso a la Información Pública. La cantidad de solicitudes de información recibidas por las distintas jurisdicciones constituye un indicador en ese sentido. Los datos sobre la información solicitada al Poder Ejecutivo Nacional son obtenidos a partir del análisis de las Planillas de Registro de Solicitudes diseñadas para tal fin y remitidas por cada jurisdicción a la autoridad de aplicación<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Informe Anual 2007. Acceso a la Información Pública en el PEN". Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, [http://www.mejordemocracia.gov.ar/Plug/\[recuperado de fecha09 de junio de 2009 \]](http://www.mejordemocracia.gov.ar/Plug/[recuperado de fecha09 de junio de 2009 ])



#### 4.4.2.- Modelo Español.

Los principios de la Administración Pública de España son un conjunto de principios jurídicos que rigen la actuación de la Administración Pública de España, y que se encuentran recogidos en una amplia variedad de textos legales, principalmente en la Constitución, en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. El artículo 3 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo común, recoge que la Administración sirve con objetividad a los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación, sometimiento pleno a la Constitución española, Ley y derecho, el deber y respeto en su actuación a los principios de buena fe y confianza legítima. A su turno, el artículo 103 de la Constitución establece que la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

El principio de transparencia no se incorporó al ordenamiento español hasta la Ley de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18/2001), que lo recoge diciendo *“los presupuestos.../...y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”<sup>70</sup>*.

Luego, en diciembre de 2005, apareció por primera vez en la historia de España El Código de Buen Gobierno para los miembros del gobierno. Dicha normativa resulta relevante como resultado de un cambio de administración.

---

<sup>70</sup> Navas Vázquez Rafael. “Transparencia y responsabilidad en la gestión pública” Auditoría Pública nº 37 (2005) p.p. 25-34

#### 4.4.3.- Modelo Francés.

En Francia, en las raíces de la tradición de ese país, ya está implícita la necesidad de transparencia administrativa, toda vez que en el artículo 15 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 se establece que la sociedad tiene derecho a exigir a todo agente público que le rinda cuentas de su administración. La evolución histórica del sistema político-administrativo nos muestra una etapa en que el reconocimiento formal del secreto constituía un principio propio de la actuación de las administraciones públicas. Superada esa etapa, aparece la transparencia como criterio orientador de la actividad de las administraciones públicas en orden a garantizar el cumplimiento de la legalidad, la eficacia y la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Así, la forma en que son tutelados los derechos de los administrados, ligados al manejo de la información por parte de los organismos públicos se ve a propósito de:

- i. El derecho de acceso a los documentos administrativos.
- ii. El derecho de la información personal nominativa, contenida en ficheros y archivos públicos<sup>71</sup>.

En el modelo francés, la transparencia significa casi siempre "política de comunicación". Ella es importante, por cierto, pero insuficiente, en esta línea de pensamiento, la profesora de la Universidad de París- Sorbonne, Catherine Meyson-Renoux, ha dicho que: *"Tanto el sistema local como nacional aún permanecen en tinieblas para los ciudadanos, pese a que éstos tienen todo el*

---

<sup>71</sup> VASQUEZ CLARO José Luis. "Las autoridades administrativas independientes en el derecho administrativo francés y la defensa de la prerrogativa del administrado" en Rev. D Derecho Administrativo. México. 1989.p. 537.

*derecho a mantenerse informados sobre la utilización de sus impuestos locales*<sup>72</sup>”.

Lo anterior, se explica por una larga tradición del secreto en Francia que data de antes de la Revolución francesa, época en la cual se instauró, el principio del “secreto del rey” como un axioma absolutamente indiscutible<sup>73</sup>. Se podría explicar esta práctica por la situación política, por el carácter rigurosamente autocrático del régimen. Todo poder emanaba del rey, quien “*n’a pas de compagnon en sa royale majesté*”<sup>74</sup>; es decir, los súbditos no están asociados al poder, sólo tienen que conocer las órdenes que les conciernen y nada más.

Otros autores ubican la práctica del secreto en, el procedimiento inquisitorial eclesiástico era y su dirección incumbía al juez o al administrador. Lo anterior, sentó una fuerte tradición de secreto, de rechazo a ofrecer una publicidad que no sea indispensable a su actividad y a las razones que han podido determinarla.

Sin embargo, desde una sentencia célebre de 1954, *el Arrêt BAREL*, el Consejo de Estado reconoció el derecho, de exigir a la Administración que indique el motivo de un acto recurrido ante el juez. Si la Administración se niega o se limita a una indicación demasiado vaga el juez presume la ilegalidad y anula el acto.

Sin embargo, el principio de transparencia, fuera del ámbito judicial, ha tenido un difícil desarrollo en ese país. Lo cual tiene que ver con ciertas instituciones que no se han modernizado desde hace más de doscientos años. El principal organismo en la materia es el Consejo de Estado que vela por el

---

<sup>72</sup> MEYSON-RENOUX, Catherine. “El modelo francés de descentralización”. *Rev. derecho (Valdivia)*, dic. 1994, vol.5, p.53-62.

<sup>73</sup> AUBY Jean Marie. “Hacia la transparencia de la administración en Francia” Cap II. Extranjero. En: *Revista de administración pública*, ISSN 0034-7639, N° 95, 1981. pp. 315-322

<sup>74</sup> AUBY Jean Marie. Loc. Cit.

correcto funcionamiento de la administración pública, pero que no es un ente especializado como en el caso chileno o mexicano.

El consejero de Estado Marcel Pochard, lo ha explicado así: *“En Francia tenemos gran confianza en la función pública y por eso le hemos dado un verdadero estatus. La idea es que la función pública tiene que poder asumir lo que le corresponde con total imparcialidad y fuera de las presiones políticas. Dentro de este esquema del papel del Estado y la función pública hay un lugar particular para el Consejo de Estado francés, que es una de las más antiguas instituciones francesas. Tiene doscientos años en su forma actual y fue creado por Napoleón Bonaparte, aunque esta noción de Consejo de Estado ya existía durante la monarquía antes de la Revolución Francesa. [...] El Consejo de Estado en alguna medida es la encarnación del Estado y la Administración en Francia. Tiene dos funciones principales: una jurisdiccional, porque es el juez supremo de la Administración. Cuando ésta se ve cuestionada, sus actos son juzgados por un juez específico y existe una organización jurídica particular para los actos administrativos, que pueden ser actos de las distintas entidades del gobierno, las regiones, las comunas, etc., o actos de establecimientos públicos del Estado, incluso actos del Presidente de la República; todo esto es juzgado por tribunales administrativos y en la cúspide está el Consejo de Estado<sup>75</sup>”*

El más importante cambio sobre la exigencia de la transparencia como un principio en la función pública, se ha reflejado en el derecho administrativo, y más en concreto en algunas reformas esenciales. Estas reformas datan en su mayoría del período 1978-1979. Gran parte de estas propuestas se deben a la doctrina administrativa, especialmente al Instituto francés de Ciencias Administrativas; otras han sido preconizadas por el defensor del pueblo francés

---

<sup>75</sup> POCHARD Marcel “El Consejo de Estado en la República Francesa”. Exposición ante la Subsecretaría de la Gestión Pública, República Argentina, 15 de noviembre de 2005.

(que es la conocida figura del *médiateur*) o por distintas comisiones administrativas. Dichas reformas se encontraban ya en el programa de BLOIS, presentado en 1978 por el primer ministro, el profesor Barre.<sup>76</sup>

La primera de estas medidas se contempla en la Ley del 17 de julio de 1978, ampliada por Ley del 11 de julio de 1979. Ambas normas introducen el principio del “derecho a la comunicación de los documentos administrativos” y acaban con la situación anterior en la cual sólo se podía solicitar una información si una norma expresamente lo preveía, siendo, estas normas muy escasas. Así, actualmente, el derecho a obtener información se concede a cualquier persona, ya se trate de una persona física o jurídica, de un francés o de un extranjero, de un administrado o de un funcionario. Sin embargo, se trata de un documento nominativo, sólo la persona interesada puede obtener esta información. Las demás personas sólo pueden adquirir esta información en virtud de la legislación que regula los Archivos públicos, es decir, después de un largo plazo.

El artículo primero de la Ley incluye una larga lista: expedientes, informes, actas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, respuestas de un ministro que contengan una interpretación de derecho o la descripción de algún procedimiento, órdenes escritas, grabaciones sonoras o visuales o incluso hasta el tratamiento automatizado de información nominal. Esta larga lista es simplemente orientativa.- la comisión de la que más adelante hablaremos ha incluido otros actos, contratos, facturas y los ejercicios escritos de exámenes. Estos documentos deben proceder de la Administración del Estado, de las administraciones locales, de los entes públicos, o de las organizaciones privadas encargadas de la gestión de un servicio público. Sin embargo, el derecho a obtener información puede ser denegado en ciertos casos.

---

<sup>76</sup> ALONSO MAS María José. “La solución justa en las resoluciones administrativas”1998. Monografía. Universitat de Valencia. P. 101.

Los documentos que pueden ser comunicados son:

- 1) Aquellos que realmente existen.
- 2) Aquellos que se hayan materializado, esto es.

El administrado no puede exigir a la Administración que le informe, por ejemplo, sobre el estado de un problema.

Igualmente se mantiene la institución de secretos, en los siguientes casos:

- i. Primero, el secreto puede prevalecer por motivo de interés público, en los casos decididos por los ministros, oída la Comisión y bajo el control del juez administrativo, cuando se trata de documentos cuya divulgación podría atentar al secreto de las deliberaciones del Gobierno, de la Defensa Nacional y de la política exterior, etc.
- ii. El secreto puede también mantenerse en beneficio de intereses privados. Además del caso de los documentos nominativos que no se comunican a terceros, la Ley incluye los documentos cuya comunicación pudiera atentar al secreto de la vida privada o al secreto médico.
- iii. Cuando un documento administrativo puede ser divulgado, su comunicación se obtiene mediante una consulta gratuita, ante el funcionario competente, o también por la expedición de una copia o fotocopia a expensas del solicitante. Si la Administración deniega la información requerida, deberá comunicarlo por escrito, mediante una decisión motivada; también se entiende denegada la petición por el transcurso de dos meses sin haber obtenido respuesta.

El interesado que quiera recurrir la denegación debe dirigirse necesariamente a la llamada Comisión de acceso a los documentos administrativos, presidida por un Consejero de Estado. Esta Comisión, entre otras funciones, dictamina sobre los reglamentos relativos al derecho a la información y elabora un informe anual.

Los recursos ante la Comisión interrumpen el transcurso de los plazos para acudir ante el juez. La Comisión se limita, por lo demás, a emitir su parecer y sobre el cual la administración debe responder dentro de dos meses. A la vista de esta respuesta, puede acudir ante el juez dentro del plazo normal de dos meses.

Recientemente, se produjo en Francia uno de los cambios más grandes a nivel administrativo. El 2 de marzo de 1982 el Parlamento francés votó la primera Ley de descentralización. Tal es la "*Ley relativa a los Derechos y Libertades de las Comunas, de los Departamentos y de las Regiones*". Este cambio político fue visto con reparos porque se daba como antecedentes directos del problema de la *corrupción* y de la conexión que podría existir entre ella y la *descentralización*

Si bien es cierto que en la vida política a nivel local aparecen casos de corrupción de los representantes elegidos, no existe, empero, a nuestro juicio y según la opinión general, *ninguna relación entre descentralización y corrupción*<sup>77</sup>. En Francia, el porcentaje de "corruptos" es ínfimamente bajo, tomando en cuenta que existen ahora 500.000 electos en las 36.000 comunas, los 96 departamentos y las 22 regiones. Pero sí, en cambio, es verdad que las

---

<sup>77</sup> La Ley Francesa de Descentralización fue el resultado de un proceso autoritario, decidido al más alto nivel del Estado, sin consulta previa a los interesados ni experimentación en el terreno. El gobierno del Primer Ministro Fierre Mauroy aprovechó una situación política favorable, quiero decir, la victoria presidencial de François Mitterrand y un maremoto parlamentario del Partido Socialista. Por ende, el voto en favor de la aprobación de la Ley de Descentralización y su aplicación práctica se realizaron de manera increíblemente *rápida y disciplinada*.

colectividades descentralizadas gozan de un presupuesto importante y que están sometidas a la presión de toda clase de empresas para obtener un mercado, lo que implicaría la posibilidad en una tutela más fuerte<sup>78</sup>.

Por lo anterior, otra norma que contribuyó expresamente a avanzar en materia de transparencia administrativa, sería la Comisión pour le Transparence Financière de la vie Politique, creada el año 1988 por Ley del 11 de marzo de ese año, la cual busca transparentar la situación financiera política del país.

#### 4.4.4.- Modelo Mexicano.

En México, la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental, establecida el año 2002 establece que: *“Toda la información gubernamental que se refiere esta Ley es pública, y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala”*<sup>79</sup>. De la lectura de los siguientes artículos de la Ley, que establecen que tipo de información puede ser dispuesta al público, y que tipo de información se entiende como reservada, puedo establecer que al igual que la Ley Argentina tiene un concepto muy abierto de información secreta o reservada, ya que establece una serie muy amplia de causales para denegar la información, asimismo, establece que se puede denegar la información por Ley.

En el derecho mexicano se ha definido la transparencia, por el profesor Guillén López, como: *“Conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos, ejerzan funciones o sean del interés*

---

<sup>78</sup> POCHARD. Ob. Cit. p. 4.

<sup>79</sup> Ley federal de transparencia y acceso a la información pública Gubernamental: (en línea) disponible en: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf> [consultada el 11 septiembre del 2009]



*público. La transparencia se sustenta en el derecho de libre expresión y en el de información”<sup>80</sup>.*

Por su parte Ugalde, ha dicho que transparencia es: *“abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso e información al Gobierno”<sup>81</sup>.*

El principio de transparencia en la función pública se consagró en los Estados Unidos de México, mediante el establecimiento de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, modificada por última vez por Decreto Supremo 906-06-2006. La definición legal de transparencia se encuentra en el artículo 1º de la norma en comento y dice que: *“Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”<sup>82</sup>.*

El proceso de implementación de la Ley, contempló un proceso de adecuación de los órganos a la misma, por eso, se dejó en suspenso la aplicación de la Ley por un período de 12 meses a partir de su entrada en vigencia para llevar a cabo las principales reformas administrativas necesarias. Como se ve, se trató de un proceso similar al considerado para el caso chileno, por ello y otras razones es que, se dice que el modelo mexicano, es definitivamente el referente para el caso nacional. La explicación, en opinión de

---

<sup>80</sup> GUILLEN LOPEZ Tonatiuh. “Transparencia y Democracia: del observador al control democrático” Colegio de la Frontera Norte. México. (en línea) Disponible en:

[http://www.bajacalifornia.gob.mx/transparencia/2do\\_foro/presentaciones/tonatiuh\\_guillen.pdf](http://www.bajacalifornia.gob.mx/transparencia/2do_foro/presentaciones/tonatiuh_guillen.pdf). [fecha de consulta 6 de mayo de 2009]

<sup>81</sup> Gutiérrez, Salazar, “La transparencia y el acceso a la Información, [http://www.verivai.org.mx/capacitacion/ensayo\\_2o\\_lugar\\_a.pdf](http://www.verivai.org.mx/capacitacion/ensayo_2o_lugar_a.pdf) [consultado el 11 septiembre 2009]

<sup>82</sup> Ley Federal de Transparencia, Cap.1 <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html>

Gruenberg, viene dada porque, la efectiva aplicación de la Ley requiere “*de funcionarios públicos capacitados y motivados, de una sociedad civil consciente de su derecho, de nuevos circuitos administrativos y de una agencia de aplicación independiente y autónoma. Y una vez puesto en su lugar todos estos cambios se requiere de un efectivo monitoreo a cada una de las distintas agencias públicas que conforman el Estado. Dado que el Estado no tiende a funcionar como una organización homogénea, cada agencia pública responde muchas veces a incentivos e intereses políticos particulares*”<sup>83</sup>.

Conjuntamente con la normativa, se propuso el fortalecimiento de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público, en materia de sanciones, verificación de información, inconformidades y recurso de revocación<sup>84</sup>. No obstante, se crearía una Institución especializada en el control del correcto uso de la misma. Así, en los artículos 34 y 35 de la Ley se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información pública, como un organismo “*con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades*”<sup>85</sup>.

El impacto de la norma fue evidente, en la primera semana, se habían cursado 36 mil 700 solicitudes de información, 12 meses después 41 mil 200 solicitudes adicionales. Hasta el día de hoy, acumuladas en dos años, suman

---

<sup>83</sup> GRUENBERG. Ob. Cit., p. 4

<sup>84</sup> MALPICA DE LAMADRID Luis. “La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano”. Ed. Noriega.2002. p. 349.

<sup>85</sup> LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de Estados Unidos Mexicanos. Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios Centro de Documentación, Información y Análisis.

ya un poco más de 81 mil solicitudes. Más del doble. Un incremento entre el primer y el segundo año, de un poco más del 12 por ciento<sup>86</sup>.

Por su parte, el artículo 34, establece que, *“el Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal”*.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es el órgano de la Administración Pública Federal mexicana (APF) encargado de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ley) en el Poder Ejecutivo Federal, a

---

<sup>86</sup> Palabras de la doctora María Marván Laborde. Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. durante la Ceremonia de Inauguración de la II Semana Nacional de Transparencia, que tuvo lugar en el Auditorio del Museo Tecnológico de la C.F.E., de esta ciudad. 27 de Junio de 2005.

través de la promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información, la resolución sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información, y la protección de los datos personales en poder de las dependencias y entidades<sup>87</sup>.

**Cuadro N° 5**  
**Comparativo sobre leyes de transparencia extranjeras**

	ARGENTINA	ESPAÑA	FRANCIA	MEXICO
Norma Reguladora	Ley N° 25.188 de septiembre de 1989.	Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común, y en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado	Ley del 17 de julio de 1978, ampliada por Ley del 11 de julio de 1979	Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental, establecida (2002)
Órgano Fiscalizador	Oficina Anticorrupción	No existe un organismo	Consejo de Estado	Instituto Federal de

<sup>87</sup> HERNÁNDEZ VALDEZ Alfonso El impacto económico de la Ley Federal de Transparencia en México. ITESO. México. Abril-2007. p.1.

		fiscalizador		Acceso a la Información pública
Objetivos	Principio de publicidad, la legitimación activa y pasiva amplia, el principio de máxima divulgación, la obligación positiva del Estado, el objeto del derecho, la entrega de respuesta en plazos reducidos, oportunos y razonables, el principio de gratuidad o de costos mínimos, el de informalidad y responsabilidades así como la alternativa	La Administración sirve con objetividad a los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación, sometimiento pleno a la Constitución española, Ley y derecho, el deber y respeto en su actuación a los principios de buena fe y confianza legítima	Idea es que la función pública tiene que poder asumir lo que le corresponde con total imparcialidad y fuera de las presiones políticas	Proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal

	de una vía judicial para los casos de denegatoria			
Características principales	Todos los ciudadanos pueden acceder libremente a cualquier tipo de información (documentos escritos, fotográficos, grabaciones, soporte magnético, digital, o en cualquier otro formato) creada u obtenida por el Poder Ejecutivo Nacional o que obre en su poder o bajo su control o cuya	La ley pretende establecer un nuevo modelo de gobierno caracterizado por "la transparencia, la información y la asunción de responsabilidades" por parte de sus miembros y en el que, además, se facilite la participación de los ciudadanos, su conocimiento acerca de las actividades y	Ley incluye una larga lista: expedientes, informes, actas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, respuestas de un ministro que contengan una interpretación de derecho grabaciones sonoras o visuales o incluso hasta el tratamiento automatizado de información nominales, a las cuales pueden acceder los ciudadanos. Esta lista es	Establecen que tipo de información puede ser dispuesta al público, y que tipo de información se entiende como reservada. Tiene un concepto muy abierto de información secreta o reservada, ya que establece una serie muy amplia de causales para denegar la información, asimismo, establece que se puede

	producción haya sido financiada total o parcialmente con fondos públicos	bienes patrimoniales de los altos cargos y su mejor acceso a las ayudas	simplemente orientativa.- Sin embargo, el derecho a obtener información puede ser denegado en ciertos casos.	denegar la información por ley.
--	--	--	--	---------------------------------------

## Cuadro N° 6

### Evolución de la agenda sobre transparencia en Chile<sup>88</sup>

1994 EDUARDO FREI	RESULTADOS (1994-1999)
<b>Comisión Nacional de Ética Pública sobre probidad pública y prevención de la corrupción - propuestas</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de Ética Pública</li> <li>• Incorporación del Principio de Probidad Funcionaria y de Transparencia Constitucional</li> <li>• Código de Probidad Pública</li> <li>• Ley Acceso a la Información Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.653 (1999) Probidad Administrativa</li> <li>• Modificaciones Ley N° 18.575 (LOCBGAE)</li> </ul>
• Política Incentivos para la Función Pública	
• Asignación de Funciones y Responsabilidades en materias de Ética Pública	
• Revisión Procedimiento para determinar Responsabilidad Administrativa	
• Modificación al Código Penal introduciendo figuras como tráfico de influencias, uso indebido de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, cohecho, extracción ilegal y negociación incompatible	• Reforma Código Penal (1999)
• Instauración Sistema Inhabilidades Específicas	
• Inhabilidades para Altos Funcionarios Gubernamentales para celebración de contratos con el Estado	• Ley N° 19.653 (1999) Probidad Administrativa
• Regulación Traspasos Funcionarios Públicos al Sector Privado	
• Poder Judicial y Probidad	
• Fortalecimiento y Autorregulación Ética Poderes del Estado	
• Declaración Jurada de Patrimonio e Intereses	• (Ley N° 19.653 de 1999)
• Donativos Compromitentes por particulares a quienes desempeñen funciones públicas	• (Ley N° 19.653 de 1999)
• Desasimiento de la Gestión Patrimonial en caso conflicto de intereses	
• Fortalecimiento facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados	
• Auditorías selectivas a alta Administración del Estado	• Crea Consejo de Auditoría Interna
• Difusión obligatoria actividades o balances de organismos públicos	
• Publicidad de la información en la gestión de empresas estatales	
• Transparencia gastos reservados	
• Fiscalización actividad municipal	
• Ley marco licitaciones y contratos del Estado y municipalidades	
• Sistema adjudicación electrónica propuestas del Estado	
• Favorecer denuncias de corrupción	• (Ley N° 19.653 de 1999)
• Transparencia de ingresos y gastos de los partidos;	
• Limitación de los gastos electorales;	
• Financiamiento público de la actividad política	
• Instauración de la ética pública en la educación	
• Autorregulación ética de los grupos intermedios	
• Oficinas de Asuntos Internos	
• Creación Fiscalía Anticorrupción	

<sup>88</sup> Fuente : La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación, Alfredo Reheren, Instituto de ciencia política UC, año 3 N° 18 /mayo 2008



2003 RICARDO LAGOS	RESULTADOS (2003-2005)
<b>Acuerdo Político-Legislativo para la modernización del estado, la transparencia y la promoción del crecimiento</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer derecho ciudadano a la entrega de información por parte del Estado</li> <li>• Fortalecimiento de la ética funcionaria</li> <li>• Participación sociedad civil en iniciativas para lograr mayor transparencia de poderes públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001) permite el secreto o reserva de los actos y documentos del Estado</li> <li>• Ley N° 19.980 (29.05.2003) Bases de Procedimientos Administrativos que rigen Actos Administración del Estado</li> <li>• Reforma Constitucional de 2005, Art. 8°</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalización del Servicio Público;</li> <li>• Creación la Dirección Nacional del Servicio Civil y CADP;</li> <li>• Profesionalización de la Alta Dirección Pública;</li> <li>• Normativa presupuestaria sobre gestión de personal, especialmente honorarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece Sistema de Alta Dirección Pública (Ley N° 19.882 de 2003)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la ética funcionaria</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificación procedimientos administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.980 (29.05.2003) Bases de Procedimientos Administrativos que rigen Actos Administración del Estado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación del lobby</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley que Regula el Lobby. (Mensaje del 05-11-2003)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhabilidades para Altos Funcionarios Gubernamentales para celebración de contratos con el Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.088 del 05-01-2006 modifica Ley N° LOCBGAE</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación Traspasos Funcionarios Públicos al Sector Privado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley que Regula el Lobby. Mensaje del 05-11-2003</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder Judicial y Probidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento Comisión de Ética Corte Suprema</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento y Autorregulación Ética Poderes del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento Comisiones de Ética en Congreso y transparencia</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración de patrimonio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.088 del 05-01-2006 modifica Ley N° LOCBGAE</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interpelación Ministros de Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma Constitucional de 2005</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de calidad de la gestión pública</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganización del Sistema de Administración de empresas Públicas</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfeccionamiento fiscalización municipal</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compras públicas (licitación pública y medios electrónicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 19.886 de Compras Públicas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia del financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, aportes públicos y límites al gasto electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Gasto Electoral N° 19.884</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Límites a publicidad y difusión programas y servicios públicos para evitar uso político partidista</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos en el Congreso</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización Contraloría General de la República</li> </ul>	

2007 MICHELLE BACHELET	RESULTADOS (2006-2008)
<b>Agenda de probidad y transparencia, modernización del estado y mejoramiento de la política</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado (diciembre 2006). Iniciado por Moción en el Senado en el 2005</li> <li>• Propone creación del Consejo para la Transparencia</li> <li>• Instalación del principio de “transparencia activa”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trámite en Tribunal Constitucional (11.03.08)</li> <li>• Elaboración Manual de Probidad de la Administración del Estado</li> <li>• Instructivo Presidencial N° 8 (4.12.08). Publicación de información incompleta por organismos del Estado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfecciona el SADP (Mensaje 10.01.07). Boletín 4817-05 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Extensión del SADP a servicios no incluidos en la Ley de 2003 y su incorporación a más tardar el 31-12-2008;</li> <li>- Perfeccionamiento del gobierno corporativo y desarrollo institucional del SADP informando anualmente al Senado;</li> <li>- Nuevas funciones para el CADP;</li> <li>- Perfeccionar publicidad convocatorias y fortalecer procedimientos</li> </ul> </li> <li>• Traspaso a contrata de personas que se desempeñan a honorarios por 12 meses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Trámite Constitucional Cámara Diputados al 05.06.07</li> <li>• Falta por concursar el 35% de los cargos de primer nivel y el 49% de los de segundo*</li> <li>• No hay concursos para programas Chile Califica; Chile Solidario; Chile Barrio; Programa Mejoramiento Barrios; Fondo Social Absorción Cesantía*</li> <li>• Durante 2007 se regularizó sólo el 22% del un total de 4.500 personas*</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asignación de funciones y responsabilidades en Materias de Ética Pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración Manual de Probidad de la Administración del Estado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificaciones Proyecto de Ley que Regula el Lobby. Se incluyen como lobbyistas a representantes gremiales, sindicatos, ONGs, fundaciones, centros de estudio, colegios profesionales y establece registros de actividades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A Comisión Mixta por rechazo de modificaciones en Senado (18.03.08)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhabilidades parlamentarias</li> <li>• Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplía impedimentos para ocupar cargo en instituciones privadas sujetas a fiscalización por el respectivo funcionario para prevenir la “puerta giratoria”. Modifica art. 56 LOCBGAE (Boletín 4186-07 de 07.11. 2006</li> <li>• Reforzamiento de Comisiones de Ética del Parlamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer trámite constitucional en C.Diputados (18.03.08)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad de la Declaración de Patrimonio y de Intereses</li> <li>• Ampliación a todos los funcionarios que directa e indirectamente sean responsables en celebración de contratos con el Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Ley del 12.12.06 (Boletín 4716-7) en Primer Trámite Constitucional en Cámara de Diputados (18/03/2008)</li> <li>• Ninguna</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorga rango de ley al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno;</li> <li>• Creación de una Agencia Nacional de Calidad de Políticas Públicas;</li> <li>• Eleva a rango constitucional la auditoría externa</li> <li>• Amplía control de Contraloría sobre Empresas Públicas no constituidas como Sociedades Anónimas</li> <li>• Mensaje de 20.07.05 (Boletín 3937-06)</li> <li>• Creación Superintendencias de OO.PP., Educación y Medio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1<sup>er</sup> Trámite Constitucional Senado al 05/09/2007</li> <li>• Avance menor en OO.PP. y Educación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perfeccionamiento de los sistemas de compras y contratación pública, establecidos en Ley de Compras Públicas N° 19.886</li> <li>• Amplía su aplicación y regula incompatibilidades de intereses para funcionarios encargados de celebrar contratos. Boletín 3937-06 de Mensaje 20.07.05</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1<sup>er</sup> Trámite Constitucional Senado al 05/09/2007</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de la denuncia responsable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 20.205 D.O. del 24.07.07</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumenta sanciones (pérdida del cargo) a transgresiones de la Ley de Gasto Electoral N° 19.884;</li> <li>• Regula primarias;</li> <li>• Prohíbe donaciones a campañas políticas que provengan de personas jurídicas;</li> <li>• Restringe donaciones anónimas - Perfecciona aportes reservados.</li> <li>• Crea Subdirección de Control Electoral en SERVEL</li> <li>• Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07) y reforma a la Ley de Gasto Electoral del 13.12.06 (Boletín 4724-06)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08</li> <li>• Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 4.03.08</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07)</li> <li>• Prohibición de avisos publicitarios de gobierno en periodo electoral;</li> <li>• Prohibición de colectas electorales en servicios públicos con patrocinio de jefaturas;</li> <li>• Restricción al uso de urgencias legislativas en periodo electoral;</li> <li>• Prohibición de presentación de reformas constitucionales en periodo electoral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la Unidad de Asesoría Presupuestaria del Congreso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio a realizarse durante el 2008</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernización Contraloría General de la República</li> <li>• Termina su responsabilidad de llevar la Contabilidad General de la Nación;</li> <li>• Amplía su control sobre Personas Jurídicas sin fines de lucro que reciben fondos fiscales. Proyecto de Reforma Constitucional del 12.12.06 (Boletín 4716-07)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primer Trámite Constitucional, Cámara Diputados al 18.03.08</li> </ul>

En el cuadro anterior, Se incluye el cuadro referido a la evolución de la transparencia en el Gobierno de Michel Bachelet por razones de coherencia estructural. Sin embargo, la Ley 20. 285. fue revisada en detalle en el Cap. Marco Teórico.

## **CAPITULO V.- PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.**

De acuerdo a la investigación documental. La ordenación de los resultados se hará conforme a los objetivos inicialmente planteados en la investigación. Ya que no se trabajo con algún tipo de muestra, ni se trató de un diseño experimental. Sino que de la revisión bibliográfica que se hizo en este trabajo, a saber:

- Exponer las principales normas sobre los principios de transparencia y publicidad en relación con la función dentro de la administración pública.
- Identificar las prácticas en la administración pública que se espera se modifique a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de acceso a la Información de la Administración del Estado (Ley 20.285).
- Describir un análisis de la ley 20.285.

#### **5.1.- En cuanto al objetivo específico nº 1**

- a) “Exponer las principales normas sobre los principios de transparencia y publicidad en relación con la función dentro de la administración pública”.
- b) Breve reseña del proceso:
- c) Probidad de la gestión Pública, en el marco de la modernización del Estado:
- d) (1994) Comisión Nacional de Ética Pública.
- e) (1999) Ley de probidad. Modificaciones al Código penal
- f) (2003) Reformas asociadas a Transparencia
- g) (2005) Reforma a la Constitución Política del país, art.8°.

h) (2005) Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública

i) (2006) Agenda de Probidad y Eficiencia en la Gestión Pública.

La inclusión de la transparencia en la administración pública, ha venido acompañada de reformas de normas de distintos tipos: Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y otros. Que han ido perfeccionado el concepto.

Uno de los elementos que ha incidido en esta excesiva regulación sobre Transparencia, esta, dada porque en una sociedad globalizada como la nuestra, en que cada Estado, debe adecuar sus estándares a lo que establecen los instrumentos internacionales, que rigen las relaciones de los Estados. Ha exigido a Chile, modificar todas aquellas conductas y tipificar incluso algunos delitos que atenten contra el principio de la transparencia. Con ello, se entiende que se trata de una premisa ahora considerada básica, para tener relaciones intergubernamentales a nivel internacional.

Puede señalarse, a modo ejemplar que, en aras del cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE<sup>89</sup>, en el marco de la Convención para combatir el Cohecho a los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adquiere una especial relevancia para el proceso de acceso de Chile a dicho organismo. En efecto, para ser admitido como miembro de la OCDE, se evalúa si Chile comparte sus valores y principios fundamentales y si existe la voluntad y capacidad de cumplir con las obligaciones legales y políticas de un miembro pleno. La completa y total implementación de la Convención referida constituye uno de los criterios fijados por la OCDE para evaluar la voluntad y capacidad para ser miembro pleno de la misma.

---

<sup>89</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Ahora, el problema radica en la falta de incorporación de capacitación del funcionario público de la Teoría administrativa. Por qué difícilmente, se podrá avanzar o renovar las prácticas que se quieren erradicar, si no se guía a éstos, a que la interpretación de la norma, sea un acto natural, producto de un cambio. En este contexto, el aspecto crítico lo constituyen las estrategias, ya que normalmente enfatizan la fase de formulación y postergan la de implementación, siendo que los resultados dependen de ambas. Y esta última no implica solo la ejecución de lo programado, sino una serie progresiva de decisiones y acciones que reelaboran las decisiones previas y de las que dependen los servicios resultantes.

Una buena estrategia no consiste en decir lo que habría de hacerse a partir de una constatación de lo que va mal, sino en descubrir con las regulaciones de un sistema y sus consecuencias, los medios eficaces para influir y hacer evolucionar el propio sistema. Esto implica crear las condiciones que permitan el aprendizaje organizacional y la adaptación al entorno permanente. Esta reflexión permite tomar distancia de las reformas completas y definitivas como estrategia previa de manera precisa, tecnocrática y sin opciones, para abordar un modelo de gestión de cambio que contemple determinadas condiciones de viabilidad.

Se incluyen aquí los cambios organizacionales planificados, duraderos, dirigidos a las características principales de las organizaciones públicas con la finalidad de variar su comportamiento. La viabilidad del cambio propuesto está condicionada por “la existencia de presiones externas e internas a favor del cambio, por la presencia en el interior de la organización de una coalición dominante fuertemente insatisfecha y que desee el cambio, o por la propuesta de una alternativa coherente reflejada en un plan, modelo o visión de futuro”. De no darse alguna de estas condiciones, la posibilidad está en aplicarse a crearlas antes de intentar cambios desde arriba con dudosas posibilidades de viabilidad,

por tratarse de cambios por adaptación o acatamiento en vez de compromiso legítimo.

Sin embargo, la excesiva legislación, la falta de economía legislativa termina por confundir el cambio esperado en aras de una especie de “sobrelegislación”. Lo que se quiere decir en definitiva es que, debería ponerse el acento en la cultura organizacional, en la planificación estratégica de la organización de la administración pública, para que la letra de la Ley cobre fuerza y se haga efectiva.

## **5.2.- En cuanto al objetivo específico nº 2.**

Identificar las prácticas en la administración pública que se espera, se modifiquen a partir de la entrada en vigencia de la Ley 20.285.

¿Qué es lo que intenta eliminar la transparencia activa? Podría resumirse en, sancionar todas aquellas conductas que atenten contra el correcto desempeño del funcionario público. Esto, pareciese impensado, en la correcta democracia. Pero ocurre, hasta llegar al punto de que existe todo un catálogo de delitos de los funcionarios públicos, que describen el tipo de conductas que se estiman, atentan contra la atribución que el Estado le da en aras del cumplimiento de su misión.

Según las estadísticas oficiales de la DIPRES<sup>90</sup>, a la fecha deberíamos tener alrededor de 180.000 funcionarios públicos En ese número se incluyen aproximadamente 100.000 funcionarios que son de categoría administrativo,

---

<sup>90</sup>La Dirección de Presupuestos depende del Ministerio de Hacienda y se organiza a través de una serie de divisiones administrativas bajo la dirección del Director de Presupuestos.

auxiliar o técnico (sueldos más bajos de la administración pública). Para todos ellos, así como para los escalafones profesionales y directivos regiría esta norma, es decir, después de un par de semanas de entrada en vigencia de la Ley, las nóminas de la calidad jurídica de su contratación así como la remuneración que reciben estarán disponibles en la Web. Pero el asunto va más allá del volumen de datos.

Esto en términos generales está establecido en la Ley de probidad administrativa en el artículo 62°. Que establece los requisitos de las declaraciones de intereses.

*ARTICULO 62° “Contraviene especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas:*

*1° Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;*

*2° Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;*

*3° Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;*

*4° Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;*

*5° Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Exceptúense de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y*



*aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación. El millaje u otro beneficio similar que otorguen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales a los que viajen como autoridades o funcionarios, y que sean financiados con recursos públicos, no podrán ser utilizados en actividades o viajes particulares;*

*6° Intervenir en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive.*

*Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad.*

*Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta”.*

Entonces en qué viene a delimitar la actuación del Estado el principio de Transparencia. Pues ello, podría resumirse, en que, se busca transparentar:

- El procedimiento o contenido de la función descrita y delimitada por Ley o de manera reglamentaria.
- Que los administrados puedan verificar que no ha habido un enriquecimiento ilícito, o un uso indebido de los recursos públicos.

Por tanto podría desprenderse que se trata de eliminar que el funcionario público, esté realmente al servicio del administrado. Por eso, se ha implementado todo un procedimiento en torno a este principio.

### 5.3.- En cuanto al objetivo específico nº 3.

“Realizar un diagnóstico de la Ley 20.285 sobre sus principales defectos y virtudes”

La implementación de la Ley sobre transparencia y acceso a la información pública, ha develado algunas falencias. Ahora bien, toda norma es susceptible de errores que pueden ser objeto de modificaciones en su génesis. No obstante, en este acápite, se examinan los alcances de estos puntos controvertidos.

#### *a. El reglamento.*

Junto con la entrada en vigencia de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública, más conocida como Ley de Transparencia, fue publicado en el Diario Oficial el reglamento que define qué documentos se podrán pedir invocando esta norma y cuáles seguirán bajo el rótulo de “reservados”.

El reglamento definitivo publicado este lunes 13 de abril del 2009, es el segundo texto redactado por la Comisión de Probidad y Transparencia. El primero, fue devuelto por la Contraloría con sugerencia de modificaciones y cuestionado por el nuevo Consejo para la Transparencia por algunos artículos que limitaban el acceso a la información pública.

En otro aspecto, las asociaciones de funcionarios públicos que rechazaron la disposición del texto original que obligaba a publicar los ingresos totales de las personas que trabajan en organismos públicos. Sus reclamos fueron atendidos, pero los gremios no quedaron satisfechos con la redacción final.

El reglamento no sólo se modificó en lo concerniente a los ingresos de los empleados fiscales, sino que suprimió otros párrafos y mantuvo algunos que han atizado el debate entre los actores interesados en profundizar la “transparencia informativa”. Varias de estas modificaciones fueron recibidas

con beneplácito en estos círculos, pero otras encendieron las alarmas. Las que consideran que tal como fue enviado al Contralor limitaba demasiado el acceso a la información pública, por lo que esperaban que los redactores del reglamento aprovechen de revisar estos conceptos

***b. El plazo estipulado para codificar la información.***

La promulgación de la Ley en agosto pasado dejó un apretado cronograma de ocho meses para la elaboración de reglamento y la organización de las entidades públicas para dar respuesta a los ciudadanos, generando una carrera contra el tiempo. Lo anterior, es altamente complejo considerando que la administración pública es un sistema heterogéneo. Y, que exige un proceso de revisión y acumulación de antecedentes amplio. Tampoco, se capacitó al personal para tales efectos.

Lo anterior, siguiendo el modelo mexicano que puso un plazo de 11 meses, para la puesta en marcha de la Ley. Sin embargo, estos plazos han sido criticados en ambos países. Y, en la práctica se revela retraso en muchos sitios web respecto de la información entregada. Sólo a modo ejemplar, *La Freedom of Information Act* la símil inglesa, aprobada en año 2000 entró en vigencia plena cinco años después de su aprobación.

Por ejemplo, según un estudio realizado por el Instituto Libertad y Desarrollo en marzo del 2008, en el caso de los 34 municipios del Gran Santiago, sólo uno cumple en un 100% con las exigencias relativas a la información que debe estar a disposición del público. Ello debido particularmente a la tecnología disponible y a un amplio centro de documentación. Respecto a la información entregada a través de medios electrónicos, solo el 10% de los 345 municipios cumplen con lo estipulado. Por su parte, de los gobiernos

regionales, sólo 2 de los 13 cumplen con la normativa relativa a la información disponible por medios electrónicos<sup>91</sup>.

Sin embargo, esta estadística ha mejorado considerablemente según un estudio elaborado por el ICHM durante mayo-junio del 2009<sup>92</sup>

En el cuadro N°7 se presentan los resultados generales de sitios web municipales. El resumen indica que del total de municipalidades, 315 cuentan con Web operativas, lo que equivale a un 91,3% del total de municipios. Los restantes 30 municipios, al momento de la evaluación, figuran con sitios web en construcción, sin funcionamiento o simplemente no poseen uno.

**Cuadro N° 7**  
**Panorámica general Sitios Web**

	<b>N° Municipalidades</b>	<b>Porcentaje</b>
Consultadas	345	100%
Con sitio web operativo	315	91,3%
Sin sitio operativo	30	8,7%

Fuente: Instituto de Estudios Municipales Universidad Autónoma de Chile, “Transparencia Activa: Municipios de Chile”, Edición Mayo-Junio 2009.

Por otra parte el cuadro N°8 muestra que las 315 municipalidades que cuentan con Web operativa, 26 no contiene información de

---

<sup>91</sup> HORST Bettina. “Cumplimiento de Normas de Transparencia en Municipios y Gobiernos Regionales” Marzo - 2008.

<sup>92</sup> Andrés Rodríguez Iglesias, Investigador ICHM, Instituto de Estudios Municipales Universidad Autónoma de Chile, “Transparencia Activa: Municipios de Chile”, Edición Mayo-Junio 2009.

transparencia, por lo cual siguiendo los criterios de selección, solo se evalúan 289 municipios

**Cuadro N° 8**  
**Panorámica general Sitios Web**

<b>N° Municipalidades</b>	
Con información TRANSPARENCIA	289
Sin información Transparencia	26
<b>TOTAL MUNICIPIOS con sitio web operativo</b>	<b>315</b>

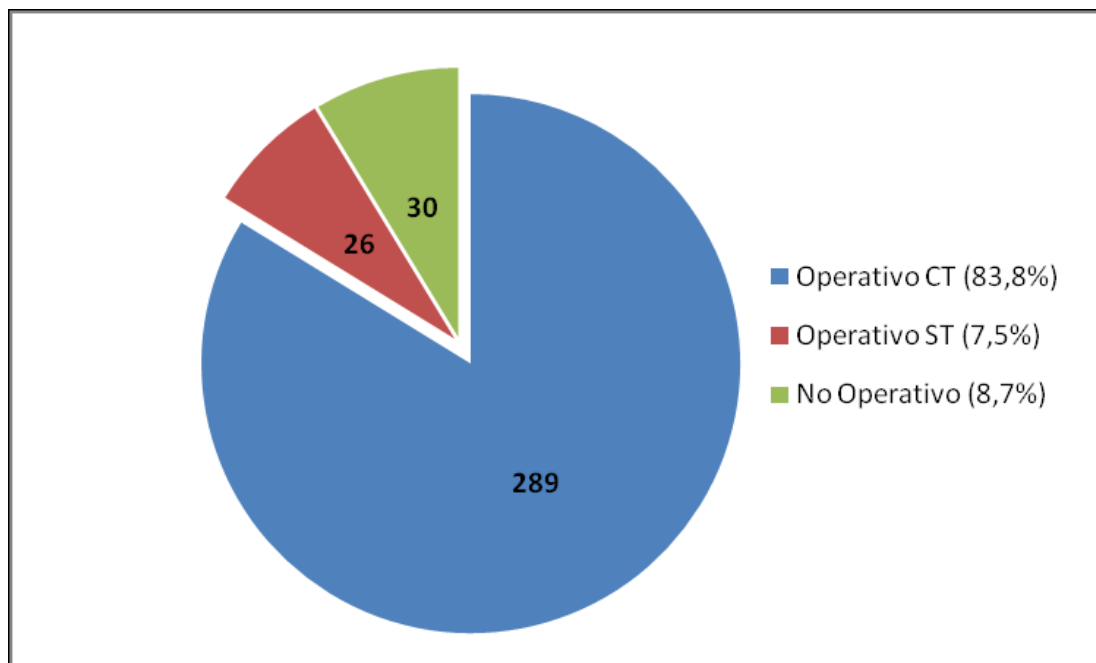
Fuente: Instituto de Estudios Municipales Universidad Autónoma de Chile, “Transparencia Activa: Municipios de Chile”, Edición Mayo-Junio 2009.

### **Resultados Nacionales**

Estado de penetración de municipios en red y grado de cobertura sobre Transparencia Activa

El resultado general de evaluación de la Ley de Transparencia se resume en el Gráfico N°2.

**Grafico N° 2**  
**Estado de Penetración Sitios Web Municipales con información Ley**  
**Transparencia Activa.**



Fuente: Andrés Rodríguez Iglesias, Investigador ICHM, Instituto de Estudios Municipales Universidad Autónoma de Chile, “Transparencia Activa: Municipios de Chile”, Edición Mayo-Junio 2009.

Los sitios operativos y que presentan información sobre Transparencia Activa en sus websites representan un 83,8% del total de municipalidades. Esto significa que 8 de cada 10 municipios ha publicado información que demanda la ley. Por su parte el 7,5% de los municipios se encuentran operativos, pero no presentan el banner de acceso a la información. Finalmente, un 8,7% aún no poseen un sitio operativo de sus respectivos municipios.

Estos porcentajes reflejan un alto índice de penetración de municipios en red, sin embargo esta alta penetración no guarda correspondencia con

la calidad de la información de acuerdo a los estándares establecidos por la misma ley.

***c. La relación con el derecho a la privacidad.***

El texto del reglamento original, en su artículo Ley de Transparencia: retiraron reglamento que amenazaba con limitar acceso a información- indicaba que los organismos públicos estarían obligados a publicar en internet, actualizar mensualmente y mantener durante cinco años: *“La planta del personal y el personal a contrata y honorarios, con las correspondientes remuneraciones. Para estos efectos se entenderá por remuneraciones todas las contraprestaciones en dinero que el funcionario o servidor público tenga derecho a percibir en razón de su empleo, función o contrato”*.

En el reglamento definitivo, ese párrafo breve y claro fue cambiado por una fórmula más compleja (artículo 51 letra d) en la que cada funcionario será asociado a un grado en la escala de remuneraciones del organismo público en el que se desempeñe. Esa escala consignará *“la remuneración bruta mensual que equivale a la suma mensual de las remuneraciones y asignaciones que, para cada grado o cargo con jornadas, tiene derecho a percibir el funcionario en razón de su empleo o función en forma habitual o permanente”*.

Entre los elementos esenciales del proyecto, está la reforma del artículo 8 de la Constitución Política de la República en el siguiente sentido: “El Presidente de la República y demás autoridades que una Ley Orgánica Constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública, encomendar la administración de sus bienes y obligaciones a terceros y transferir la propiedad de todo o parte de ellos cuando aquella Ley así lo exija y en las condiciones y plazos que señale.”

Detengámonos para el presente artículo en la primera parte de este nuevo inciso, que entrega rango constitucional a la publicidad de las declaraciones de interés y patrimonio de las autoridades. Este agregado tiene su fundamento esencial en el fuerte e indubitado contenido ético que posee la transparencia, entendida esta como un antídoto eficaz a los riesgos de corrupción presentes en cualquier sociedad; por cierto también en la nuestra. Como lo dice el proyecto, la transparencia es profundamente democrática, aquello que no soporte el juicio crítico de una sociedad vigilante, simplemente resulta inaceptable. Es un acto de consecuencia con la idea de una democracia al servicio de las personas, donde quienes ejercen funciones públicas son primero servidores antes que autoridades y los ciudadanos, son primero mandantes antes que súbditos pasivos e indolentes. La transparencia inhibe lo incorrecto y estimula los mejores desempeños. La transparencia entrega información a los ciudadanos, los empodera, los transforma a todos, en cierto modo, en custodios de la fe pública.

Es cierto que desde hace varios años un grupo importante de autoridades están obligados a hacer declaración pública de intereses (1999) y patrimonio (2005), y es cierto también que las Leyes en su época establecieron que tanto la declaración de intereses, como la de patrimonio son de carácter público, Haber dicho lo contrario habría constituido un absurdo absoluto. No obstante, respecto de la declaración de patrimonio el Tribunal Constitucional, hizo una declaración interpretativa que restringió la publicidad de la declaración. En efecto, los ministros del tribunal se dividieron en tres grupos al momento de resolver:

- El entonces ministro Juan Agustín Figueroa, sostuvo que la situación patrimonial de una persona cae dentro del derecho a la privacidad; por lo mismo, el acceso a la información reservada contenida en la declaración, es excepcional.



- El entonces ministro Urbano Marín, por su parte, fue partidario de la más plena publicidad, pues los bienes patrimoniales están fuera de la privacidad. También consideró que los funcionarios están afectos a una normativa estatutaria, que es de obligado cumplimiento para ellos.
- El entonces ministro Urbano Marín, por su parte, fue partidario de la más plena publicidad, pues los bienes patrimoniales están fuera de la privacidad. También consideró que los funcionarios están afectos a una normativa estatutaria, que es de obligado cumplimiento para ellos.
- Los ministros José Luis Cea, Juan Colombo Campbell, Eugenio Valenzuela, Marcos Libedinsky y Eleodoro Ortiz, por mayoría, en cambio, estuvieron por que la publicidad de la declaración de patrimonio existiera para terceros, pero sólo si invocaban finalidades legítimas.

Con este fallo, entonces, se restringió el acceso irrestricto a dichas declaraciones. En la práctica, están disponibles en la Contraloría y los distintos organismos, pero su publicidad es restringida pues no pueden ser fotocopiadas y su publicación en las páginas web institucionales depende de lo que decida cada persona u organismo (como lo hicieron la Cámara de Diputados y algunos parlamentarios).

La norma constitucional propuesta tiene por objeto poner término a esta discusión jurídica, que a mi juicio choca dramáticamente con el objetivo; esencial transparencia activa, y no sujeta a interpretaciones ni mucho menos restricciones. Establecida la publicidad en la propia Constitución, el Tribunal Constitucional ya no tendrá atribuciones para interpretar su contenido y perderá imperio su anterior fallo.

La modificación se debe a que el criterio de la Contraloría fue limitarse a lo que dice la Ley. Y la Ley dice que deben ser públicas las “remuneraciones”. La Contraloría tiene el criterio de que remuneraciones son los ingresos permanentes y habituales, lo que excluye algunos bonos especiales, las horas extras no habituales, las asignaciones de zona. Pero sí van a estar, por ejemplo, las asignaciones por función crítica (ingresos complementarios que reciben algunos funcionarios por su mayor responsabilidad en la toma de decisiones).

Siempre quedará el recurso de que un particular solicite directamente a un organismo público, amparado en la nueva Ley, la información sobre los ingresos totales de un funcionario. Todas las solicitudes que se formulen correctamente deben ser respondidas. Por lo tanto, si una persona quiere saber los ingresos globales de un empleado público, en teoría puede pedirlo. Si el solicitante considera que la respuesta es insatisfactoria -por información denegada o incompleta-, puede reclamar al Consejo para la Transparencia, el que decidirá caso a caso y deberá sentar jurisprudencia en cuanto a los alcances de la norma. Y si la resolución del consejo le sigue pareciendo que no se ajusta a la Ley, puede apelar a la Corte de Apelaciones.

No obstante, el reglamento estipula (artículo 7º número 2) que deben quedar bajo reserva aquellas informaciones que afecten “*los derechos de carácter comercial o económico*” de las personas. Bajo este precepto, es probable que sean denegadas las solicitudes que pidan conocer los ingresos totales de un funcionario.

La experiencia en materia de acceso a información indica que los derechos comerciales o económicos se consideran afectados si la divulgación de datos compromete la competitividad de esa persona o de su empresa en el mercado. Es lo que habitualmente se argumenta en el sector privado para no dar a conocer los sueldos de sus ejecutivos y que empresas del Estado,

como CODELCO y otras, han hecho suyo bajo la premisa de que perjudica su competitividad en el mercado. -Si no está afectada la competitividad, no habría razón para rechazar una solicitud que pida conocer todos los ingresos de una persona que recibe pagos del Estado -dice Moisés Sánchez, abogado de la fundación Pro Acceso.

*d. En relación al principio de la gratuidad.*

El acceso a la información de los órganos de la Administración es gratuito, sin perjuicio de lo establecido en esta Ley. No obstante lo anterior, el artículo 18 de la LAI<sup>93</sup> permite exigir como condición de la entrega de información el pago de los “costos directos de reproducción” y demás valores “que una Ley expresamente autorice”. En relación al principio de gratuidad, resulta cuestionable la imposición de estos costos a través de una “tarifa de acceso a la información”. El principio establecido en la LAI no diferencia escalas de costos en donde la escala inferior sea cubierta por el patrimonio público. Lo que constituye un ahorro para el Estado podría generar una barrera de entrada para el ciudadano y un desincentivo al requerimiento de información. Sería razonable que parte del costo directo de reproducción sea asumido por el propio Estado y que no sea un costo asumido en su totalidad por los solicitantes.

Una adecuada interpretación del principio de gratuidad permite concluir que la razón de ser de esta norma es impedir la formación de barreras de acceso a la información, por tanto, es dable interpretar que los costos “directos” de reproducción corresponden, según el caso, al costo material de fotocopia y del papel necesario para reproducir dicha documentación, toda vez que agregar otro criterio de evaluación que eleve la “tarifa por

---

<sup>93</sup> Denominación dada a la Ley de Acceso a la Información o Ley de Transparencia

información” contravendría el principio de facilitación y de gratuidad y requeriría de una Ley que expresamente lo autorice.

***e. El carácter secreto que subsiste respecto de ciertos documentos.***

Aunque el Consejo para la Transparencia manifestó su desacuerdo, el reglamento definitivo dejó en pie el artículo 48 que otorga carácter secreto a los documentos, escritos y actuaciones que hayan sido vistos y considerados por el mismo consejo para denegar una solicitud de información.

Con este artículo, los ciudadanos quedarán impedidos de conocer los argumentos jurídicos y técnicos que se tengan en cuenta para declarar que una actuación o resolución de autoridades u organismos públicos es secreta. En los hechos, al impedir que los ciudadanos conozcan los detalles de los fundamentos y la deliberación del consejo, la norma consagra un verdadero contrasentido, porque se trata de una entidad creada para resguardar la transparencia de la información pública.

El mismo reglamento consagra el “principio de divisibilidad” de la información pública (artículo 14): *“Si un acto administrativo contiene información que puede ser conocida e información que debe denegarse en virtud de causa legal, se dará acceso a la primera y no a la segunda”*. Así, perfectamente se podría invocar ese principio para que el consejo haga públicos solo los antecedentes que lo llevaron a declarar la reserva, siempre que no vulneren el secreto. Al estar estipulado el “principio de la divisibilidad”, quedó en el aire y a la espera de la jurisprudencia que siente el consejo, cómo se entregarán los documentos que contengan al mismo tiempo información pública y secreta. Una posibilidad es que la autoridad entregue esos antecedentes como una “versión pública editada”, distinta al documento original, con sólo los aspectos que se pueden difundir.

Una buena noticia para las entidades que promueven la “transparencia” fue que el reglamento nuevo excluyó la definición de “información pública” contenida en el anterior, la que se limitaba a los actos o resoluciones de las autoridades administrativas. En esa definición original que ya no rige, la información que podía ser solicitada se reducía solo a “decisiones finales” de la autoridades, incluyendo los documentos que las fundamentaran. Es decir, sólo se podían pedir los llamados “actos administrativos”, que son los decretos supremos -firmados por el Presidente o por ministros de Estado por orden del Mandatario-, las resoluciones de autoridades administrativas (hasta los jefes de Servicio) y los dictámenes de los órganos de la administración.

Sin embargo, el reglamento final (artículo 7º número 1 letra b) mantuvo la reserva de los “*antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política (...). Se entiende por antecedentes todos aquellos que informan la adopción de una resolución, medida o política, y por deliberaciones, las consideraciones formuladas para la adopción de las mismas, que consten, entre otros, en discusiones, informes, minutas u oficios*”. De acuerdo con el párrafo anterior, los documentos de funcionarios de rango menor a un jefe de servicio y los intercambios de opiniones entre funcionarios que no terminen en una “resolución”, “medida” o “política”, no se pueden pedir. Así, no se podrán solicitar, por ejemplo, los documentos relativos a cómo y por qué se adoptaron procedimientos o metodologías de trabajo para enfrentar un problema de interés público si no hay una resolución sobre el mismo. Teniendo a la vista la gran cantidad de vacíos en distintas materias de interés cotidiano, la omisión es relevante.

Si una autoridad dificulta un proceso y extiende artificialmente el tiempo de deliberación destinado a adoptar una resolución o política pública -porque cerrar el proceso podría obligarlo a divulgar informaciones que considera perjudiciales- la Ley de Transparencia sencillamente no sirve para desactivar

esa maniobra: -Hay otras Leyes que determinan los plazos en que deben resolverse los procesos administrativos. Ciertas materias requieren reserva antes de la resolución, como las licitaciones. Si alguien pide los documentos técnicos de una licitación que aún se está estudiando y las deliberaciones de los funcionarios que deben hacer las bases, es información que puede afectar la competitividad de los interesados en presentarse a esa licitación.

***f. La afectación del particular.***

El reglamento original dejaba sin opción de reclamar ante el Consejo de Transparencia a las personas que piden información pública sobre trámites que los afectan individualmente (en virtud de la Ley de Bases de Administración del Estado). Por ejemplo, solicitudes hechas por ciudadanos que exigen que se les explique por qué no calificaron para un subsidio o porque se ha extendido el proceso que debía calificarlos para obtener una beca o una pensión. La Comisión de Probidad y Transparencia del Gobierno estimaba que incluir este tipo de peticiones dentro de las que puede resolver el consejo podía provocar un grave atochamiento en el flujo de casos (algo similar a lo que sucedió con los Tribunales de Familia y que terminó por afectar la confianza pública en ese sistema). Pero la Contraloría y el Consejo para la Transparencia no compartieron ese criterio, por lo que se excluyó del reglamento.

Hay otra justificación de reserva que quedó enmarcada en una definición a primera vista bastante amplia. Se trata de aquella que indica (artículo 7º, número 4) que se denegará acceso a una información “*cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses comerciales y económicos del país*”. Si alguien pide los procedimientos ocupados por el Estado para defenderse en un tribunal internacional o los costos de una campaña para posicionar los productos

chilenos en mercados externos o los gastos de una cena en honor de un dignatario extranjero, podría encontrar el camino bloqueado por este artículo. Una vez más, será clave la jurisprudencia que establezca el consejo. Importante resulta saber que si una información es denegada por un organismo público y el peticionario no recurre al consejo, los documentos quedarán rotulados bajo secreto o reserva por cinco años, prorrogables por otros cinco. Podría darse el caso de que un segundo solicitante se tope con la declaración de reserva y entonces podrá elevar el asunto al consejo. - Como toda solicitud de información, debe ser respondida y puede ser llevada al consejo, el que tendrá a la vista el antecedente de la declaración de reserva previa para resolver.

En países con legislaciones similares, ya se han visto casos de autoridades que al verse complicadas con la divulgación de una información podrían usar la herramienta de pedir a un cercano que solicite los antecedentes para declararlos reservados. Como se sabe de antemano que el requirente no apelará, quedan rotulados como secretos.

## **RESUMEN**

Los problemas de implementación se repiten con inusitada frecuencia, y de acuerdo a la investigación se han identificado siete complejidades principales

Sin ningún ánimo pesimista y habiendo previamente resaltado lo positivo que ha sido el desarrollo de la agenda de transparencia en Chile, debemos reconocer que existe más de una razón por la cual preocuparse ante la entrada en vigencia de la Ley de Acceso y Transparencia en nuestro país. De hecho, hay al menos cuatro:

1. El plazo con que cuenta el Estado para implementar la Ley es sumamente bajo contado desde su aprobación el 20 de agosto del 2008,
2. Hasta ahora la capacitación de funcionarios públicos ha sido lenta y escasa, lo que hace prever un inevitable desconocimiento administrativo de cómo cumplir la Ley, especialmente en el sector municipal,
3. Los sistemas de administración de registros públicos son en general sumamente precarios, pocos son los casos donde la información está digitalizada y homologada, lo que hace prever dificultad para encontrar información que sea requerida, especialmente dado los veinte días de plazo que dispone la Ley, y finalmente.
4. La legislación chilena contempla una larga lista de excepciones a la entrega de información que van desde la protección de información personal hasta razones de seguridad nacional. La existencia de excepciones no es necesariamente algo negativo toda vez que a través de ellas se proteja un bien jurídico superior. El problema es que dadas las varias dificultades que inevitablemente deberá enfrentar la aplicación de la Ley de Transparencia en Chile, la larga lista de excepciones a la entrega de información pueden convertirse en una golosa tentación para justificar la incapacidad de cumplimiento, al menos en esta primera etapa.



## CONCLUSIÓN

¿Por qué de repente un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, de nuestro comportamiento? No se pretende dar una respuesta exhaustiva a este cuestionamiento, simplemente apuntar lo que a cualquiera de nosotros posiblemente le ha pasado por la cabeza con su sola mención.

La Ley de transparencia activa consagrada en la Ley 20.285 tiene por fin guiar la actuación de la administración pública. Como consecuencia de la toma fuerza la concepción de una administración pública sometida a los ciudadanos y ciudadanas, como condición insoslayable para su mayor eficacia y eficiencia. Ello, indudablemente es un pilar para sostener una administración conforme a un Estado de Derecho.

Aún así, se trata de un proceso que depende del capital humano al cual está destinado la norma e implica un cambio sustantivo en la manera de hacer frente al cambio que exige dicha norma.

Si bien, se trata de un proceso iniciado ya en la década de los 90', que busca cambiar las actuaciones de los órganos del Estado. La adecuación de la norma, implica un proceso distinto para cada tipo de institución. Por tanto, impone que las organizaciones se reestructuren de conformidad al principio de la Ley. Esto es, se pretende y espera que la interpretación que se da de la norma, pueda ser lo más cercana a la administración que todos los chilenos esperan con la Ley de Transparencia.

En el interés actual por la ética hay razones circunstanciales, como pueden ser los escándalos, que con mayor o menor intensidad y frecuencia, la prensa diaria nos proporciona en Chile y en todo el mundo. Hay razones políticas en este Interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor

de primer orden, o cuando menos (hay que admitirlo nos guste o no) como un cierto valor para el mercadeo político. Además, hay también situaciones de desconcierto, ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, que exigen una respuesta clarificadora.

Ello ha traído cuestionamientos para las autoridades que, invocando el derecho a la privacidad, no han hecho del todo pública su declaración de patrimonio, acogiéndose a la interpretación que hizo la mayoría del Tribunal Constitucional. Dichos cuestionamientos se fundan en que la ciudadanía no entiende que la declaración no sea totalmente pública, si la Ley así lo establece.

Como se ha señalado, en el quehacer de la Administración, *"la idea de servicio de los intereses generales debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública. Autoridad o funcionario, político o empleado, debe hacer siempre lo que sea mejor para los intereses públicos."*<sup>94</sup>

Pero la dimensión ética no se agota en la fidelidad a los intereses generales sino que reclama el trabajo bien hecho. Para ello, se requiere cultivar las virtudes -que son hábitos operativos buenos que se alcanzan mediante esfuerzo, lucha y educación- y luchar contra los defectos que todo lo echan a perder -corrupción significa echar a perder o pudrir- ya que una sociedad que se acostumbra a prácticas y actitudes torcidas, termina pudriéndose<sup>95</sup>.

Precisamente, el principio de transparencia tiene una fuerza ética especial en la medida que propende al desarrollo de conductas funcionales honradas, que los administrados esperan de su administración.

---

<sup>94</sup> GONZALEZ PEREZ Jesús. "La ética en la Administración pública" (1996). Ed: Civitas, Madrid, P. 52.

<sup>95</sup> DELPIAZZO Carlos E. "La primacía de la persona humana, principio fundamental del Derecho público chileno", en Estudios Jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real. F.C.U., Montevideo, 1996. p. 256.

Pues bien, con distintos matices y grados de intensidad, se asiste hoy en el mundo a transformaciones de la Administración, con proyecciones relevantes sobre el control de su funcionamiento por parte de la sociedad<sup>96</sup>. En este sentido, la promulgación de la Ley de Acceso a la Información es un importante avance para la institucionalidad del país. Establece un estándar de mayor nivel para el funcionamiento del Estado, al crear las condiciones para que los ciudadanos conozcan más sobre su funcionamiento, no sólo respecto de las personas que lo componen y los salarios que de éste perciben, sino además respecto de la estructura de las decisiones que en él se toman. Ello permite que se expongan las discrecionalidades ocurridas, las contrataciones hechas con criterios políticos o familiares, que se conozcan con mayor precisión los contratos que las distintas reparticiones realizan y con quién las realizan, y de esa manera se puedan controlar los excesos, corregir los errores y elevar la confianza de las personas en el aparato gubernamental.

La primera repercusión de la Ley de Acceso a la Información ha sido la publicación de las remuneraciones que perciben los distintos funcionarios gubernamentales, desde la Presidenta hasta el funcionario público de menor jerarquía. El esquema propuesto es publicar los listados en la Web usando el formato XHTML<sup>97</sup>, el que no sólo permitirá que un interesado acceda a la información sino que entregará casi automáticamente esos datos a *indexadores* como Google y a cualquier otra persona o empresa que quiera usarlos, incluyendo, usos ilegales. No hay limitaciones. Pero, sólo a modo de ejemplo, cuando entro en vigencia la Ley, -y como se ha indicado en el presente estudio- eran casi el 80 por ciento de los municipios en el país que no poseían una página web donde publicar sus informaciones y con ello cumplir con esa parte de la Ley de Transparencia que entro en vigencia el lunes 20 de abril del 2009. Este retraso, era evidente en la mayoría de los órganos del Estado.

---

<sup>96</sup> DELPIAZZO Carlos E. - "Desafíos actuales del control" (F.C.U., Montevideo, 2001), pág. 7 y siguientes.

<sup>97</sup> Acrónimo en inglés de eXtensible Hypertext Markup Language (lenguaje extensible de marcado de hipertexto), es el [lenguaje de marcado](#) pensado para sustituir a [HTML](#) como estándar para las [páginas web](#)

Por otra parte, la publicación de las remuneraciones de los funcionarios públicos, ha permitido conocer la engorrosa estructura de su composición, formada por sueldo base y una numerosa cantidad de asignaciones cuya existencia no queda clara, que permite que los salarios sean presentados de diferentes formas dependiendo de si se incluyen o se dejan algunas de ellas fuera. Parte de la transparencia debería consistir en uniformar lo que se informa; por ejemplo, el modo de definir el total de haberes mensuales que el funcionario percibe.

Claramente, una ley de estas características generará conflictos al interior del aparato estatal entre quienes están a favor de ella y quienes se oponen a su existencia, pues ven amenazadas sus conductas y procedimientos. Asimismo, hay aspectos relativos a la privacidad de las personas que quedan expuestos ante el público, sin que se haya debatido suficientemente su pertinencia.

Sin embargo, lo más importante de esta ley es, sin duda, la posibilidad de exigir a los organismos estatales, los documentos en que se fundamentan las decisiones del Estado, entre ellas la asignación de dineros públicos para contratar bienes, servicios o personas, lo que hará más exigente su justificación.

No obstante, el gran déficit es adecuar el capital humano, para que interprete de manera eficaz la letra de la Ley. Sin embargo, la falta de adecuación y no sólo de capacitación técnica sobre la norma. Cuando se dice adecuación, se refiere a un proceso paulatino, en etapas que vayan delimitando la gestión y las prácticas de la administración que se quieren corregir con la norma sobre transparencia. ¿Por qué? La capacitación puede otorgar a un sujeto el conocimiento de dirección de subordinados, métodos laborales, técnicas de organización, conocimiento y manejo de leyes y/o reglamentos, procedimientos de mando y/o control y administración de materiales y equipos

del área. Pero la habilidad y la actitud de los funcionarios públicos deben nacerle, espontáneas, improvisadas, sobre la marcha de las necesidades de solucionar factores negativos.

Otro párrafo que eliminado de la versión final y que, provocaba resquemores entre las entidades que abogan por la transparencia era el que establecía que *“en ningún caso, la solicitud de acceso (a información pública) implicará la obligación por parte del órgano requerido de elaborar, producir, procesar o consolidar información”*. El cambio atendió a las críticas que indicaban que podía ser usado de manera arbitraria para denegar antecedentes. Pero, se mantuvo (artículo 7º, número 1 letra c) la reserva si la solicitud de información *“requiere distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales”*. Y el texto detalla: *“Se considera que un requerimiento distrae indebidamente a los funcionarios cuando su satisfacción requiera por parte de éstos, la utilización de un tiempo excesivo, considerando su jornada de trabajo, o un alejamiento de sus funciones habituales”*. La definición es bastante amplia y deja rebotando la pelota en la cancha del Consejo para la Transparencia, el que deberá resolver en cada caso si acepta ese argumento.

La ciencia administrativa, es tal vez el gran factor olvidado en este proceso de implementación de reformas. Puede ser que la falta de precisión y de estrategias para guiar el cambio en la administración pública chilena, está siendo suplida con una excesiva legislación.

Pero dónde queda la interpretación de la Ley que le da el funcionario público, desde el ámbito de la administración? Es una respuesta que tendrá larga data, ya que es muy poco el tiempo transcurrido desde su aplicación, y solo el área dedicada responder a la Ley de Transparencia en cada Servicio, ha tomado un rol protagónico ante la autoridad de su Institución, para poder

responder ante las consultas ciudadanas. Ello se ha dado debido a que los jefes de Servicios son los responsables de satisfacer y esclarecer todo requerimiento que se solicite para transparentar su gestión.

De lo anterior podemos agregar, que si bien es cierto, y como toda Ley nueva, contiene debilidades y que algunas fueron señaladas en este trabajo, espero que más temprano que tarde, el funcionario público de menor jerarquía, haga suyo el principio de Probidad y Transparencia, ya que la Ley atraviesa transversalmente a toda la Institución. Por lo que deberá ir tomando un rol más activo en la transparencia de su función como trabajador del Estado, ya que los ojos del ciudadano estarán puestos en el cómo, el cuándo y el porqué... y exigirá una respuesta.

El proceso recién comienza a vislumbrarse, de ello, es que se espera en algo haber contribuido a la extensa discusión desde la administración que exige el principio de la transparencia activa en la función pública.

## BIBLIOGRAFIA.

1. ALONSO MAS María José. "La solución justa en las resoluciones administrativas"1998. Monografía. Universitat de Valencia. P. 101.
2. ATHIÉ Et. al, "Transparencia y Probidad Pública" Estudios de Caso de América Latina. ZALAUQUET Y MUÑOZ Editores. P. 4
3. AUBY Jean Marie. "Hacia la transparencia de la administración en Francia" Cap. II. Extranjero. En: Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N° 95, 1981. pp. 315-322
4. AZMOUZ, J., DÍAZ M., FASENDA, J., "Mejoramiento Continuo (1998), en internet <http://www.monografias.com/trabajos/mejorcont/mejorcont.shtml> consultado 11.2007.
5. BRAVO CARRASCO J., "Gestión de Procesos", tema Mejoramiento continuo del proceso (2005) Capítulo 15.
6. BRIONES, Guillermo. "Filosofía y Teorías de las Ciencias Sociales: Dilemas y propuestas para su construcción". Dolmen Estudio. 1999.
7. BOBBIO N. *Apud*. En: Transparencia Administrativa y Derecho de Acceso a la Información Administrativa JINESTA Ernesto L. Transparencia Administrativa y Derecho De Acceso A La Información Administrativa".
8. HERNÁNDEZ et. al,. Metodología de la investigación. Ed. Mc Graw & Hill. México. 2003. Pág. 60-61.
9. CHILE TRANSPARENTE. "Ley de transparencia de la función pública: garantizando el acceso a la información" Documento de Trabajo N° 5 Agosto, 2008 P. 3 <http://www.chiletransparente.cl/home/doc/Doc5>. [fecha de consulta 08 de mayo de 2009]
10. UDP. "Estado, Administración y Políticas Públicas". Serie de Estudio de la Universidad Diego Portales. Sgto.- Chile. 2005. p. 1.

11. DAHL Robert. "La ciencia de la administración pública: tres problemas" en: Public Administration Review. Vol. VII. Nums. 1-2. 1947. Traducción por Sampere y Corsi. México 2002. p. 12.
12. SUBDERE. "Diccionario de Administración pública chilena". Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Segunda Ed. Lom. Sgto. Chile. Oct-2002. p. 6.
13. Cap. II. "La administración pública" (en línea) Disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021128143527.html> [fecha de consulta 5 de junio de 2009]
14. "Administración pública y función administrativa". (en línea) Disponible en: [http://74.125.47.132/search?q=cache:ytN6YeGJ4KcJ:https://www.u-cursos.cl/\[recuperado de fecha 11 de junio de 2009](http://74.125.47.132/search?q=cache:ytN6YeGJ4KcJ:https://www.u-cursos.cl/[recuperado de fecha 11 de junio de 2009)
15. Constitución de la República de Chile de 1925. Ed. Jurídico. Sgto. — Chile.
16. PANTOJA BAUZA Rolando. "El derecho administrativo. Concepto-características". Cap. II. Santiago- Chile. 1996. p. 56 y ss.
17. GUZMAN Marcela "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: la experiencia chilena". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
18. Documentos CONARA (Comisión Nacional de la Reforma Administrativa) (en línea) Disponible en: <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-26138.html>. [recuperado de fecha 7 de junio de 2009]
19. SUBDERE "Objetivos" (en línea) <http://www.subdere.gov.cl/1510/channel.html> [recuperado de fecha 4 de junio de 2009]
20. ECHABARRÍA, K. "Reivindicación del la Reforma Administrativa: significado y modelos conceptuales". Revista del CLAD Reforma y Democracia. N°18, Octubre. 2000:p. 79.



21. El Método Kaizen surgió en el Japón como resultado de sus imperiosas necesidades de superarse a si misma de forma tal de poder alcanzar a las potencias industriales de occidente y así ganar el sustento para una gran población que vive en un país de escaso tamaño y recursos.
22. MARIÑO NAVARRETE, H. "Planeación Estratégica de la Calidad Total" ed. TM Bogotá 1993.
23. KUHN Thomas. "La Estructura de las Revoluciones científicas" 1962. fuente [www.es.wikipedia.org](http://www.es.wikipedia.org).
24. Diplomado U. De Chile "Mejoramiento continuo de Procesos, Operaciones, Liderazgo, y Sistemas Integrados de Gestión" PRODECAL
25. ORELLANA VARGAS. "Ética pública y modernización de la gestión pública" Cap. III. La corrupción. Universidad Central de Chile. 2007. p. 19.
26. REHREN ALFREDO La Evolución De La Agenda De Transparencia En Los Gobiernos De La Concertación Instituto De Ciencia Política UC DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS • MAYO 2008. P. 4.
27. Decreto N° 423 del Ministerio del Interior de 18 de abril, 1994, que crea la Comisión Nacional de Ética Pública.
28. OPAZO Marco. "La Agenda Chilena Pendiente sobre Transparencia Política y Administrativa". En: Revista Foro. N° 10. Chile. Agosto- 2004. p.
29. GOBIERNO DE CHILE. "Manual de procedimiento administrativo" 2003. p. 5.
30. NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto; debate reforma constitucional Ley 20.050.
31. FLORES OLIVAREZ Osvaldo "Derecho administrativo: Ley de transparencia y acceso a la información pública, excepciones y recursos" (en línea) [www.osvaldoflores.cl/portal/files/Publicación\\_LeyDeTransparencia.pdf](http://www.osvaldoflores.cl/portal/files/Publicación_LeyDeTransparencia.pdf)  
[fecha de consulta 11 de mayo de 2009]

32. GRUENBERG Christian. LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES. CIPPEC Director Programa de Transparencia. (en línea) <http://www.ag.org.ar/4congreso/Ponencias/Gruenberg.doc>. [recuperado de fecha 11 de mayo de 2009]
33. Decreto PEN N° 1172 del 3 de diciembre de 2003 (Boletín Oficial N° 30.291)
34. OYHANHARTE Marta. “Cooperación en la implementación de políticas de acceso a la información pública. El caso Argentina-México (CLAD 2008) Argentina. P. 5.
35. Informe Anual 2007. Acceso a la Información Pública en el PEN”. Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, <http://www.mejordemocracia.gov.ar/Plug/>[recuperado de fecha 09 de junio de 2009 ]
36. NAVAS VASQUEZ Rafael. “Transparencia y responsabilidad en la gestión pública” Auditoría Pública n° 37 (2005) p.p. 25-34
37. VASQUEZ CLARO José Luis. “Las autoridades administrativas independientes en el derecho administrativo francés y la defensa de la prerrogativa del administrado” en Rev. D Derecho Administrativo. México. 1989. p. 537.
38. MEYSON-RENOUX, Catherine. “El modelo francés de descentralización”. *Rev. derecho (Valdivia)*, dic. 1994, vol.5, p.53-62.
39. POCHARD Marcel “El Consejo de Estado en la República Francesa”. Exposición ante la Subsecretaría de la Gestión Pública, República Argentina, 15 de noviembre de 2005.
40. GUILLEN LOPEZ Tonatiuh. “Transparencia y Democracia: del observador al control democrático” Colegio de la Frontera Norte. México. (en línea) Disponible en: [http://www.bajacalifornia.gob.mx/transparencia/2do\\_foro/presentaciones/tonatiuh\\_guillen.pdf](http://www.bajacalifornia.gob.mx/transparencia/2do_foro/presentaciones/tonatiuh_guillen.pdf). [fecha de consulta 6 de mayo de 2009]

41. MALPICA DE LAMADRID Luis. "La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano". Ed. Noriega.2002. p. 349.
42. HERNÁNDEZ VALDEZ Alfonso El impacto económico de la Ley Federal de Transparencia en México. ITESO. México. Abril-2007. p.1.
43. HORST Bettina. "Cumplimiento de Normas de Transparencia en Municipios y Gobiernos Regionales" Marzo - 2008.
44. HERNÁNDEZ, S. R.Y FERNÁNDEZ COLLADO. "Metodología de la investigación". McGraw Hill. 2000. p. 61.
45. KRAUSE JACOB, Mariana."La investigación cualitativa: Un campo de posibilidades y desafíos". Revista Temas de Educación n°7. 1995.
46. TAMAYO Y TAMAYO M. "El proceso de la investigación científica". Tercera Edición. Ed. LIMUSA. 1998. p. 33.