



Universidad de Concepción
Dirección de Postgrado
Facultad de Ciencias Sociales -Programa de Magíster en Trabajo Social y Políticas
Sociales

**Cultura organizacional y ley de transparencia: Estudio
de Caso de un Centro de Salud Familiar (CESFAM) en
Chile**

Tesis para optar al grado de Magíster en Trabajo Social y
Políticas Sociales

FRANCISCA ANDREA GUTIERREZ VIELMA

CONCEPCIÓN-CHILE

2017

Profesor Guía: Jeanne Simon R.

Dpto. de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Concepción

INDICE

RESUMEN.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
Antecedentes	5
Marco normativo del Sistema Nacional de Servicios de Salud.....	7
Estructura organizacional del Sistema Nacional de Servicios de Salud	8
Ley de derechos y deberes de los pacientes	11
CAPITULO I.....	18
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	18
Fundamentación	20
Justificación	20
MARCOS DE ESTUDIO	21
Marco Teórico	21
Modernización y Reforma del Estado	21
Surgimiento de la política de transparencia	29
Períodos de Gobierno.....	33
Etapas de la implementación de la política.....	42
Marco Normativo de la Política de Transparencia	46
Objetivos de la Política	47
Población objetivo.....	47
Cultura Organizacional y Transparencia	48
Marco Conceptual	52
Transparencia.....	52
Gobierno abierto.....	62
Cultura Organizacional	65
Tipos de cultura organizacional y Transparencia	70
Relación entre cultura organizacional y transparencia	72
Marco Empírico	74
OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	92
Preguntas de investigación	92
METODOLOGIA	93
Tipo de Estudio	93

Propósito.....	94
Población del estudio	95
Unidad de Análisis	101
Tipo de Muestreo	101
Técnica de recolección de la información.....	103
Características del instrumento	103
Modelo y Dimensiones	104
Instrumento de recolección de información.....	104
Consideraciones éticas	105
Plan de análisis	105
Técnica de Análisis del Discurso	105
Muestra	107
Fuente: Elaboración propia.....	107
CAPITULO II.....	108
PRESENTACION Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS	108
Resultados: Ejes del Análisis Estructural del Discurso	109
Eje 1: Sistema Público.....	109
Eje 2: Cultura de la Transparencia.....	111
1. Cultura clientelista-informal.....	111
2. Cultura procedimental-legalista.....	113
3. Cultura procedimental-facilitadora	114
4. Cultura abierta-colaborativa	115
Eje 3: Ley de Transparencia	117
Eje 4: Salud Primaria	120
Eje 5: Modelo de Acogida al Usuario	122
Eje 6: Información.....	129
Análisis	131
Síntesis	141
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA	148
Anexo 1. Pautas de Entrevista	157
1. Pauta de entrevista – Enlaces	157

2. Pauta de entrevista – Asesor Ley de Transparencia.....	158
3. Pauta de entrevista – Encargado MAU del SSMSO.....	159
4. Pauta de entrevista - Representante del Consejo de Usuarios	160

Índice de Tablas:

Tabla 1 Antecedentes de iniciativas y reformas sobre modernización del Estado, Participación Ciudadana y transparencia en Chile (1994-2010)	40
Tabla 2 Marco de actores institucionales con participación en fase de agenda y diseño de la política de transparencia.....	41
Tabla 3 Investigaciones y Alcance	90
Tabla 4 Dimensiones aplicadas del Modelo de Aguilar (2013).....	104
Tabla 5 Entrevistados	107
Tabla 6: Eje Sistema Público	109
Tabla 7: Cultura de la Transparencia Clientelista-informal	111
Tabla 8 Cultura de la Transparencia Procedimental-legalista	113
Tabla 9: Cultura de la Transparencia Procedimental-facilitadora	114
Tabla 10: Cultura de la Transparencia Abierta-colaborativa.....	115
Tabla 11: Eje Ley de Transparencia	117
Tabla 12: Eje Ley de Transparencia-Solicitudes de Acceso a Información	119
Tabla 13: Eje Salud Primaria	120
Tabla 14: Eje Salud Primaria- Diferencias entre niveles de salud	121
Tabla 15: Eje Modelo de Acogida al Usuario	122
Tabla 16 Eje Modelo de Acogida al Usuario- Roles y Funciones	124
Tabla 17 Eje Modelo de Acogida al Usuario-Satisfacción Usuaría	125
Tabla 18 Eje Modelo de Acogida al Usuario-Participación Usuaría.....	126
Tabla 19 Eje Modelo de Acogida al Usuario- Relación del CDL con el CESFAM..	127
Tabla 20 Eje Modelo de Acogida al Usuario- Trato	128
Tabla 21: Eje Información	130
Tabla 22 Dimensiones del Modelo de Aguilar (2013).....	132
Tabla 23: Buenas Prácticas que contribuyen a la implementación de la cultura de la transparencia.....	144

RESUMEN

El estudio que se presenta a continuación explora la relación entre la cultura organizacional y la implementación de la política de transparencia en Chile. La política de transparencia pretende lograr una redefinición del quehacer institucional de los organismos públicos, tanto en su gestión interna como en su relación con la ciudadanía. El desafío actual es lograr permear las instituciones públicas más allá del cumplimiento de la normativa, esto es instalar la cultura de la transparencia como parte de la cultura organizacional del quehacer gubernamental.

Arellano (2008) señala la importancia que la cultura organizacional sea *ad hoc* a la transparencia, sin embargo no existe evidencia sobre la incidencia de la cultura organizacional en la transparencia pública.

A través de este estudio de caso, realizado en un Centro de Salud Familiar (CESFAM) del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente donde se ha implementado el Modelo de Acogida al Usuario, se identifica la relación entre el tipo de cultura organizacional y la implementación de la política de transparencia, específicamente cuáles son las dimensiones del Modelo de Cultura Organizacional de Aguilar (2013) que inciden como facilitadores.

En base a los resultados obtenidos, se evidencia que existen dimensiones de la cultura organizacional que inciden en una implementación exitosa de la política, así como buenas prácticas que potencian y contribuyen a la promoción de una cultura de la transparencia en la institución.

Un hallazgo relevante es la constatación de que existen diferentes percepciones respecto a lo que es la “cultura de la transparencia” que la política promueve, lo que resulta relevante a la hora de implementar acciones, programas o proyectos de transparencia proactiva, para lo que se requiere, y se debería realizar, un trabajo interinstitucional e internivel, donde la tensión entre las distintas tipologías de cultura de la transparencia identificadas en este trabajo se podrían traducir en problemas en la operativización, como obstaculizadores.

De tal modo se propone que la forma de convertir dichos obstaculizadores en facilitadores sería considerando los diferentes tipos de cultura organizacional presentes en las organizaciones, como las diferentes tipos de representación de la cultura de la transparencia que se pueden percibir por parte de los miembros de dichas organizaciones -e incluso dentro de una misma organización las diferentes perspectivas que se pueden tener por parte de miembros de diferentes estamentos o unidades y de los usuarios- y en base a ello desarrollar planes de acción para mejorar la implementación de la política a nivel institucional. Ello contribuiría a una implementación exitosa de la política de la transparencia a nivel local y con una mayor pertinencia para el sector salud.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En Chile, la promulgación de la Ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información el año 2009, significó un avance importante al ahondar y precisar respecto del derecho de acceso a la información¹, dando paso a la formación e implementación de la política de transparencia. Sus principales objetivos eran la modernización del Estado, la prevención de la corrupción y la participación ciudadana y, por consiguiente la profundización de la democracia. A partir de ese entonces se han continuado promulgando leyes que la han nutrido y fortalecido, principalmente para lograr esos objetivos y para configurar una democracia moderna, sustentada en un Estado eficiente que se relacione con una ciudadanía empoderada para ejercer su derecho a participar y controlar la acción de las autoridades y funcionarios públicos.

Sin embargo las promesas de la Ley de Transparencia no se han conseguido totalmente. Si bien se han verificado importantes avances, tales como la implementación de una serie de procedimientos, creación de cargos, reglamentos y decretos, sistemas de comunicación y de gestión para solicitudes de acceso a información. Se creó también el Consejo para la Transparencia como órgano garante, nueva institucionalidad que vino a facilitar y agilizar los reclamos² de la ciudadanía ante la administración pública, lo que ha permitido a Chile posicionarse a nivel internacional como un país que promueve y comparte sus experiencias en la implementación de la política de transparencia, siendo un relevante promotor y modelo en la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)³. Es relevante destacar que en la política de transparencia y el derecho de acceso a información, se ha definido que la implementación de ésta, no sólo se refiere a una implementación normativa, sino que se trata de un cambio cultural que redefine parte importante del accionar y el quehacer de los organismos públicos, tanto en su gestión interna, como en su relación para con la ciudadanía (Pefaur: 2015).

En este contexto, el cambio cultural que representa una gestión transparente por parte del Estado, tiene gran importancia pero a su vez dificultad, ya que históricamente la administración pública estaba más bien acostumbrada al secretismo y la opacidad, por lo que cambios normativos y procedimentales no implican automáticamente cambios profundos en el quehacer de las

¹ Que ya la Ley 18.575 de bases generales de la administración del Estado, establecía de la siguiente manera: "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" (Artículo 11).

² Se hace aquí referencia exclusivamente a reclamos por no entrega de información pública.

³ <https://redrta.org/>,

administraciones públicas y mucho menos en la cotidianeidad de sus funcionarios (Rehren, 2008).

La política de transparencia apunta a un cambio de paradigma, a pasar del nuevo gerencialismo público al gobierno abierto. Por ende la política de la transparencia se encuentra justamente entre, y en, esta tensión y brecha entre la forma de hacer las cosas -como siempre se ha hecho- y aquello a lo que se aspira, que se anhela como ideal.

Actualmente la política de transparencia ha pasado de su etapa inicial de puesta en marcha a la que podríamos denominar plena implementación, puesto que ya se tiene la normativa necesaria (reglamentos, decretos, disposiciones, procedimientos, sistemas informáticos, orgánica) y los organismos públicos de la administración central del Estado ya conocen plenamente de qué se trata y las implicancias en su accionar institucional. Por ende el desafío actual de esta política es el de lograr permear las instituciones públicas más allá del cumplimiento de la normativa, instalar la cultura de la transparencia como parte de la cultura de la administración pública, con todo lo difícil o paradójico que ello pueda parecer.

Por esta razón, uno de los aspectos determinantes en el correcto andamiaje de la política de transparencia, tiene que ver con el nivel de asimilación de la cultura de la transparencia al interior de los organismos públicos en específico y la instalación de la cultura de la transparencia en el Estado en términos más generales. Es allí donde surgen entonces las interrogantes respecto a cómo llevar a cabo esta tarea, cómo movilizar recursos, cómo generar modelos de intervención que vayan más allá de la sucesiva lista de actividades, procedimientos y flujos de procesos. Cómo llegar efectivamente a las organizaciones públicas y constatar que en ellas se abran las puertas y ventanas a la ciudadanía para que puedan conocer, ver, pero también trabajar en conjunto con la administración pública en pos del logro de sus derechos, satisfacción de necesidades y promoción de capacidades, todo ello a su vez con una perspectiva local e integradora que considere las propias características del territorio y comunidad.

Sin lugar a dudas es una tarea difícil, pero no imposible. Sobre todo si se tiene la base normativa y legal que ha logrado implantar la política de transparencia hasta hoy, el conocimiento que se ha generado desde la experiencia desde el año 2009 del Consejo para la Transparencia, pero a su vez de las instituciones que han debido incorporar la entrega y disponibilización de información a la ciudadanía.

De allí entonces la necesidad de avanzar en el conocimiento y reconocimiento de las instituciones públicas, se hace necesaria una reflexión y autoobservación del sistema, para identificar qué se está haciendo, por qué se está haciendo, para qué y sobre todo quiénes lo están haciendo y desde dónde. Ello porque las

organizaciones poseen características particulares que las hacen más o menos proclives a la transparencia, por ende conocer cuáles son sus características y los dimensiones que le facilitan o dificultan esa implementación resulta relevante para que en el proceso no se generen mayores conflictos, no se cometan una y otra vez los mismos errores y principalmente para que en ese proceso, que no tiene que ser rápido ni exitoso de manera inmediateista, no se continúe afectando a la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y en las organizaciones, cuando justamente lo que se pretende es lograr una mayor cercanía y legitimidad.

Si se pretende continuar avanzando en la implementación de la cultura de la transparencia en Chile es necesario profundizar en las dimensiones de la cultura organizacional de las diferentes instituciones públicas, y también de los diferentes sectores públicos, pues todos ellos tienen sus particularidades y no se puede homologar la implementación de esta, y ninguna, política pública que pretenda llegar a las personas. Para que la política de la transparencia no se quede entonces en la normativa o en los niveles intermedios del sector público, de manera abstracta e y lejana para la ciudadanía, es necesario que se adopte como criterio y como valor en sí mismo en las organizaciones y para ello en primer lugar es necesario focalizar en dichas organizaciones las medidas que resulten más pertinentes y realmente eficaces para cada una de ellas, considerando sus complejidades y particularidades.

Adicional a la política de transparencia y su normativa legal, es necesario considerar para esta investigación, y puesto que se abordará una institución del sector salud, la organización de la red asistencial en el país, así como el marco jurídico que lo regula, ya que de ello se desprenden obligaciones y restricciones respecto del acceso a la información pública, así como del resguardo de la privacidad de los pacientes y de la protección de datos personales.

Marco normativo del Sistema Nacional de Servicios de Salud

De acuerdo al Observatorio Chileno de Salud Pública⁴ -OCHISAP- (2016) el Marco normativo del Sistema de Salud Pública es el siguiente:

- Reglamento Orgánico del Sistema Nacional de Servicios de Salud y DFL No. 3 Ministerio de Salud (1981) (Creación de sistema ISAPRE): Que Fija normas para el otorgamiento de prestaciones y beneficios de salud, por instituciones de salud previsual.

⁴ **OCHISAP** es un programa de extensión de la **Escuela de Salud Pública (ESP)** de la Universidad de Chile, cuenta con un sistema integrado y dinámico de información, análisis y seguimiento en salud pública - de carácter esencialmente funcional y virtual – orientado a poner a disposición de toda la comunidad, información relevante en el ámbito de la salud de la población, se puede acceder al observatorio a través de la página web: <http://www.ochisap.cl/>

- Ley 19.937 sobre la Autoridad Sanitaria (2004): Modifica el DL N° 2763, de 1979, con la finalidad de establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana. Se aumentan las potestades de conducción sanitaria del Ministerio de Salud, así como las de regulación y fiscalización, las que entrega a organismos especializados. Crea nuevos instrumentos para una mejor gestión de la Red Asistencial, como mayores atribuciones para los directivos de los establecimientos e incentivos financieros para el personal.
- Ley N° 19.888, (2003) (Ley de Financiamiento): Considera alzas del IVA y de impuestos específicos para financiar dos importantes iniciativas en materia social: el Plan de Salud con Garantías Explícitas (Auge) para todos los beneficiarios del Fonasa y el Programa Chile Solidario, que busca ofrecer nuevas oportunidades de desarrollo e inserción social y productiva a las familias indigentes.
- Ley N° 19.895 (2003) (Ley Corta de Isapres): Instruye sobre las normas de solvencia que deben cumplir las Instituciones de Salud Previsional y sobre las transferencias de cartera que pueden ocurrir entre éstas.
- Ley N° 19.966, de 2004 (Ley del Auge): Establece un plan de salud obligatorio para Fonasa y las Isapres (el Régimen de Garantías o Plan Auge), la cual consiste en confirmación diagnóstica y tratamientos estandarizados para un conjunto de enfermedades priorizadas por su alto impacto sanitario y social, además define garantías explícitas y exigibles de acceso, oportunidad, calidad y cobertura financiera.
- Ley N° 20.015, de 2005 (Ley Larga de Isapres): Regula el proceso de adecuación anual de contratos, las alzas de precios, las tablas de factores y establece el Fondo de Compensación Solidario para el GES entre las Isapres.

Estructura organizacional del Sistema Nacional de Servicios de Salud

La organización del Sistema Nacional de Servicios de Salud (en adelante SNSS) se basa esencialmente en el Reglamento Orgánico de los Servicios de Salud que le dio origen en 1979 (Decreto Ley 2.763 de 1979). En 1985 se creó el Régimen de prestaciones de salud, con el modelo de financiamiento, previsión y atención de salud (ley 15.469 de 1985). En 2004 se promulgó la ley 19.937 que modifica el DL n° 2.763, de 1979, para establecer una nueva concepción de la autoridad sanitaria, distintas modalidades de gestión y fortalecer la participación ciudadana. En 2005, hubo una adecuación con el Decreto Ley 140 del Ministerio de Salud.

Los **Servicios de Salud** son los responsables de ejecutar las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de los enfermos y de hacer cumplir las disposiciones del Código Sanitario en las materias que les compete. Son organismos estatales funcionalmente descentralizados, dotados de

personalidad jurídica y patrimonio propio para la realización de las referidas acciones. A la Dirección de Servicio de Salud le corresponde la supervisión, coordinación y control de todos los establecimientos y dependencias. La red asistencial de los Servicios está constituida por Hospitales, Consultorios Generales Urbanos y Rurales y Postas Rurales de Salud.

La red asistencial de cada Servicio de Salud se organiza en niveles de diversa complejidad de acuerdo a la normativa vigente. La estructura de la red asistencial de cada Servicio de Salud está constituida por el conjunto de establecimientos asistenciales públicos que forman parte del Servicio de Salud, los establecimientos municipales de atención primaria de salud de su territorio y los demás establecimientos públicos o privados que suscriban convenio con dicho servicio, los cuales deberán colaborar y complementarse entre sí para resolver de manera efectiva las necesidades de salud de la población (Ley 19.937 de 2004).

Atención de salud en el SNSS

Los procedimientos técnico-administrativos que corresponden al seguimiento de la gestión municipal, y la supervisión por parte del Servicio de Salud, norman respecto a las condiciones del convenio, definición de beneficiarios, programas de salud en vigencia, definición de actividades asistenciales de apoyo diagnóstico y aspectos administrativos del funcionamiento.

El Municipio se compromete a cumplir la normativa técnica y ministerial, con autonomía para la gestión del recurso que administra, y someterse a la supervisión técnica de la autoridad de salud. Cada Municipalidad se obliga a ejecutar las acciones de salud en atención ambulatoria destinadas al fomento, prevención y recuperación de la salud y a la rehabilitación de las personas enfermas y sobre el ambiente cuando corresponda. Igualmente se define las responsabilidades de los Servicios de Salud.

El SNSS está compuesto por el Ministerio de Salud y sus organismos dependientes: los Servicios de Salud, el Fondo Nacional de Salud, el Instituto de Salud Pública y la Central de Abastecimiento. Además, participan del Sistema todas aquellas instituciones que realizan convenios, destacando los municipios y servicios delegados. El Decreto 38 de 2005 establece el Reglamento Orgánico de los establecimientos de salud de menor complejidad y de los establecimientos de autogestión en red.

La red asistencial de los Servicios de Salud está constituida por Hospitales, Consultorios Generales Urbanos y Rurales y Postas Rurales de Salud. La provisión de servicios asistenciales en el Sistema Nacional de Servicios de Salud está a cargo de 29 Servicios de Salud distribuidos en el país. En forma directa, tienen a cargo los hospitales y en algunos casos, centros de atención ambulatoria de nivel primario. La atención primaria de salud provista en centros de salud urbanos y rurales ha sido

delegada a la administración municipal. Cada Servicio de Salud cuenta con una red asistencial de establecimientos y niveles de atención que se organizan de acuerdo a su cobertura poblacional y complejidad asistencial.

El **nivel primario** tiene mínima complejidad y amplia cobertura, realiza atenciones de carácter ambulatorio en las Postas Rurales de Salud y en los Consultorios Generales, Urbanos y Rurales. Allí se ejecutan principalmente los Programas Básicos de Salud de las Personas. Para su realización se cuenta con medios simples de apoyo diagnóstico y un arsenal terapéutico determinado de acuerdo a las prestaciones que se brindan. El tipo de personal que realiza las acciones de salud varía según la magnitud de la población a atender y la naturaleza de las actividades a cumplir, abarcando desde el auxiliar rural hasta un equipo que incluye médicos generales y otro personal de colaboración. Las actividades que se efectúan en este nivel son fundamentalmente: controles, consultas, visitas domiciliarias, educación de grupos, vacunaciones y alimentación complementaria. A este nivel corresponde el Centro de Salud Familiar (CESFAM) que se abordará en esta investigación.

El **nivel secundario**, principalmente basado en especialidades básicas, cuenta con un nivel de complejidad y cobertura media. Este nivel actúa por referencia desde el nivel primario, y sus acciones involucran tanto atención ambulatoria como hospitalización en establecimientos hospitalarios que también cuentan con atención ambulatoria provista de un consultorio adosado en ese tipo de establecimientos.

El **nivel terciario** se caracteriza por una cobertura reducida de población, esencialmente basada en referencia de pacientes desde otros niveles, y su alta complejidad tecnológica. Puede actuar como un centro de referencia, no sólo para recibir pacientes desde de su propia área de red asistencial, sino que puede tener carácter regional, supra-regional y en algunos casos hasta cobertura nacional (como institutos de especialidades). Aunque estos establecimientos hospitalarios realizan actividades de alta complejidad, en general también realizan atención de nivel secundario (ya que cubren problemas de demanda a nivel secundario de la población cubierta por la red asistencial correspondiente). Al igual que en el nivel secundario, en este nivel corresponde realizar tanto acciones de tipo ambulatorio, efectuadas en los consultorios adosados de especialidades de estos hospitales, como de atención cerrada en sus diversos servicios de hospitalización. Sus recursos humanos son los de la más alta especialización y los elementos de apoyo clínico diagnóstico y terapéutico, los de mayor complejidad técnica.

Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente

Es uno de los 29 Servicios territoriales del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), y uno de los seis que cubren la Región Metropolitana. Su sede se encuentra en la Comuna de Puente Alto y cubre el área geográfica de siete

comunas ubicadas en el sector sureste de la Región Metropolitana. El área cubierta se encuentra colindante con los Servicios de Salud Metropolitanos Central, Sur, Oriente, y con la Región de O'Higgins. La población residente se estima en 1.655,8 mil habitantes para 2015 (9,3% de la población nacional). Las comunas cubiertas por el SSMSO son: La Granja, San Ramón, La Florida, La Pintana, Puente Alto, Pirque y San José de Maipo.

El Servicio de Salud es un organismo estatal, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene a su cargo la articulación, gestión y desarrollo de la red asistencial correspondiente, para la ejecución de las acciones integradas de fomento, protección y recuperación de la salud y rehabilitación de las personas enfermas. Para la realización de las referidas acciones, la naturaleza y funciones del Servicio se basan en el Decreto Ley 2763 de 1979 (con algunas modificaciones realizadas hasta 2004). Es el continuador legal en su territorio asignado, de lo que hasta 1979 correspondía al Servicio Nacional de Salud y el Servicio Médico Nacional de Empleados.

El Servicio de Salud depende del Ministerio de Salud, para los efectos de someterse a la vigilancia ministerial en su funcionamiento, y a cuyas políticas, normas y planes generales está sujeto en el ejercicio de sus actividades, en la forma y condiciones que determina la ley.

Ley de derechos y deberes de los pacientes

Además del marco normativo del Sistema Nacional de Servicios de Salud para esta investigación es un antecedente relevante la ley 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con aquellas acciones vinculadas a su atención en salud.

El año 2001 ya se había planteado un cambio de orientación hacia una visión que favorece la medicina pública y concibe la salud como un derecho humano y responsabilidad indelegable del Estado (León, 2012). En el preámbulo de la Ley se habla que debe atender a valores y principios éticos de una reforma de salud basada en los derechos de los pacientes.

Así es como se plantea que esta ley es un paso adelante en un proceso que no ha terminado, marcando “el inicio de la participación de los pacientes en las decisiones sobre su atención de salud y sobre el sistema y las políticas de salud, con una primera reglamentación de la participación y con su acceso a los Comités de Ética” (León, 2012, 1491). Este autor señala como relevante la incorporación de la bioética a la atención de salud, porque “la bioética intenta ayudar al establecimiento de una relación interpersonal entre profesionales de la salud y pacientes, de forma que se vea la persona del enfermo de modo integral, no como un “caso clínico” o una sucesión de estudios sistémicos de diversos especialistas, sino desde la visión interdisciplinar de todos los profesionales involucrados en su atención, a través del

“médico tratante”, al que el paciente debe conocer, pues tiene derecho “a saber quién autoriza y efectúa sus diagnósticos y tratamientos” (Art. 9º) (León, 2012, 1491).

Además, señala como necesario, que se establezca social y claramente que queremos una mejor y más compasiva atención por parte de los profesionales de la salud, esto se lograría con la ley en cuanto a que: “Las instituciones tienen que velar por que “se utilice un lenguaje adecuado e inteligible durante la atención” (Art. 5º a), “se adopten actitudes que se ajusten a las normas de cortesía y amabilidad generalmente aceptadas” (Art. 5º b), lo que incluye llamar a los pacientes por su nombre, “respetar y proteger la vida privada y la honra de la persona”.

“Una parte fundamental de la ley está dedicada a la información al paciente, tanto al iniciar una atención en salud o una hospitalización (Art. 8º), como durante la misma (Art. 10º) o en el momento de dar el alta médica (Art. 11º). Información “oportuna y comprensible, por parte del médico u otro profesional tratante... acerca del estado de su salud, del posible diagnóstico de su enfermedad, de las alternativas de tratamiento disponibles para su recuperación y de los riesgos que ello pueda representar, así como del pronóstico esperado... de acuerdo con su edad y condición personal y emocional” (Art. 8º). (León, 2012, 1492).

Plantea además que “el respeto hacia el paciente siempre ha presidido la práctica de la medicina, pero con la peculiaridad que la capacidad de las personas para consentir o decidir no recibía un valor ético significativo”. Con ello se refiere “a un modo de entender la relación clínica como un diálogo entre agentes morales” (León, 2012, 1492). Allí radicaría por ende el valor de esta ley y su importancia en la relación que se establece a través de los prestadores de salud y los pacientes.

En este punto es relevante mencionar que el Reglamento sobre derechos y deberes de las personas en relación a las actividades vinculadas con su atención de salud (Decreto 38) señala en su Artículo 3º qué se entiende por:

“Prestador de Salud: Toda persona natural o jurídica, pública o privada, cuya actividad sea el otorgamiento de atenciones de salud.

Prestador Institucional: Aquel que organiza en establecimientos asistenciales medios personales, materiales e inmateriales destinados al otorgamiento de prestaciones de salud, dotados de una individualidad determinada y ordenados bajo una dirección, cualquiera sea su naturaleza y nivel de complejidad.

Prestador individual: Aquel que, de manera independiente, dependiente de un prestador institucional o por medio de un convenio con éste, otorga directamente prestaciones de salud a las personas o colaboran directa o indirectamente en la ejecución de éstas.

Equipo de Salud: Grupo o conjunto de personas que tienen la función de realizar algún tipo de atención o prestación de salud, incluyendo a profesionales y no profesionales, tanto del área de la salud como de otras que tengan participación en el quehacer de salud.

Usuario: Persona que recibe una atención de salud, su representante, sus familiares y demás personas que la acompañen o visiten”.

Derechos

En síntesis los derechos otorgados por esta Ley son:

1. Atención oportuna y no discriminatoria
2. Seguridad y calidad de la atención
3. Trato digno
4. Compañía y asistencia espiritual
5. Derecho a información clínica
6. Derecho a información financiera
7. Consentimiento informado
8. Acceso y custodia de la ficha clínica
9. Derechos de personas con discapacidad psíquica o intelectual
10. Pago de dosis unitarias de medicamentos

Específicamente respecto del punto 5 sobre derecho a la información, en el Reglamento N°38, sobre derechos y deberes de las personas en relación a las actividades vinculadas con su atención de salud, en el párrafo 4°, señala:

Artículo 12.- Toda persona tiene derecho a ser informada en forma oportuna y comprensible, por parte del médico u otro profesional tratante, acerca del estado de su salud, posible diagnóstico de su enfermedad, las alternativas de tratamiento disponible para su recuperación, los riesgos que ello pueda representar, el pronóstico esperado y, en su caso, el proceso previsible del período postoperatorio. Dicha información será entregada conforme a su edad, condición personal y emocional, con el fin de que pueda adoptar las decisiones del caso, de conformidad a la reglamentación especial que regule la materia, la cual incluirá las modalidades que sean necesarias de adoptar en aquellos casos en que el médico tratante determine que no está en condiciones de recibirla directamente o que padece de dificultades de entendimiento o alteraciones de conciencia que le impiden comprenderla.

Artículo 13.- Las personas tienen derecho a que el prestador institucional les dé a conocer las condiciones y obligaciones contempladas en su reglamento interno, que deberán cumplir. Los prestadores estarán obligados a informar acerca del tipo de prestaciones de salud que ofrecen proporcionar, los mecanismos de acceso a ellas, su valor y modalidades de pago si procedieren. Asimismo, deberán señalar las condiciones previsionales que se requieren para obtener la atención y los antecedentes y trámites necesarios para ello. Corresponderá a los prestadores exhibir, en lugares de acceso público y visible, la carta de derechos y deberes de las personas en relación con la atención de salud, que se apruebe por resolución del Ministerio de Salud.

Artículo 14.- Los usuarios, en el proceso de atención de salud, tienen derecho a identificar al prestador individual que lo atiende. Para ello, éstos deberán portar una credencial de identificación, visible y de fácil comprensión por parte de los usuarios, en la cual se establezca su nombre y apellidos, función e institución a la que pertenecen. Los prestadores institucionales deberán proporcionar a la totalidad de su personal, tenga o no relación directa con las personas en los procesos de atención de salud, una credencial de esas características.

Artículo 15.- La configuración de la ficha o historia clínica de los pacientes, su almacenamiento, protección y eliminación en su caso, así como la administración de la información que en ella se vierte y la reserva debida de su contenido, como dato sensible conforme a la ley, se regirá por las disposiciones especiales de la reglamentación que al efecto se dicte.

Deberes

Mientras que los deberes que deben respetarse por los pacientes:

1. Respetar el reglamento interno del prestador.
2. Informarse del funcionamiento, horarios y modalidades de atención.
3. Cuidado de las instalaciones y equipamiento.
4. Trato respetuoso al equipo de salud
5. Colaborar con el equipo de salud informando sobre sus problemas de salud.

Un aspecto importante del sentido de esta ley recae en el respeto a las personas, el resguardo de su privacidad, la confidencialidad de los datos, muestras de los pacientes y el reconocimiento de su autonomía, buscando promover la participación activa en su proceso de atención en salud. Valenzuela et al (2015) señalan que la ley es, desde la perspectiva bioética, la concreción del principio de la autonomía de la persona humana, sujeto del derecho a auto determinarse.

El cumplimiento de esta obligación moral exige mejores estándares de atención en cuanto a la atención de salud, respecto a tiempo, ambiente, lugares adecuados que garanticen la reserva de la información, “derecho a las lágrimas”⁵, condiciones que los prestadores institucionales, sean públicos o privados deben otorgar para el real ejercicio de este derecho-deber, y en el ámbito público, exige un compromiso del Estado con el cumplimiento de estas condiciones para que los profesionales de la salud puedan realizar este proceso informativo de forma respetuosa, íntima y reservadamente.

La necesidad que los pacientes otorguen su aceptación a las intervenciones médicas a las que serán sometidos corresponde a la evolución del ser humano y de la sociedad frente al paternalismo que por mucho tiempo determinó el quehacer médico, en una relación de poder y dominación. El derecho a consentir o no, se funda en el respeto al principio de la autonomía de la voluntad, que nos dice que el individuo es dueño y responsable de su cuerpo y mente y que por lo tanto, es él, quien en términos teóricos, debe tomar responsabilidad y determinación con respecto a su salud (Valenzuela et al, 2015).

“La Ley N° 20.584 sobre Derechos y Deberes de los pacientes, ha reconocido el derecho a la información del paciente como un derecho importantísimo en la relación sanitaria, tanto frente a prestadores individuales, como a los prestadores institucionales, clínicas u hospitales, públicos o privados, y en este contexto se inserta el derecho al consentimiento informado, no sólo como el derecho a aceptar o rechazar un tratamiento, sino que a recibir información completa sobre sus dolencias, tratamientos, riesgos, beneficios etc., ello implica tiempo, atención sobre el paciente y sus emociones. Se trata de un paciente informado sobre terapias, aranceles, formas de pago, condiciones de ingreso, etc.” (Valenzuela et al, 2015, 450).

En este sentido, otro punto relevante es la entrega de información, ya que lo informado debe ser en cantidad suficiente para que el paciente pueda tomar una decisión, al mismo tiempo la información debe ser de calidad adecuada al paciente, es decir, que sea comprensible para él en términos de lenguaje y complejidad. Hay que tener precaución frente al exceso de información que puede confundir al paciente, generar angustia patológica o llevarlo incluso a la desesperación (Valenzuela et al, 2015, 451).

Ávalos & Tapia (2013) señalan que la entrega de información no puede transformarse en una recitación despiadada de datos de sobrevida, pronóstico, riesgo u otras estadísticas, puesto que todas las personas son distintas y por ende se podrían dar

⁵ Se entiende el espacio necesario que debe otorgarse a los pacientes para asimilar noticias dolorosas y por tanto el espacio emocional para expresarlo.

distintas “limitaciones frente a la comprensión de la información otorgada que van desde el orden intelectual (educación), psicológicas-culturales (etnia, religión) y emocionales (el enfermo necesita integrar la información en su mundo frágil e inestable, como este evento impacta su biografía, proyectos y su forma particular de aproximarse a la verdad). El médico puede suministrar una amplia gama de información, pero no toda ella es necesaria para el consentimiento. Cuando un paciente aprehende su diagnóstico, muchas veces puede haber un momento de shock, hay un impacto en la vida de ese paciente que va desde su forma de ganarse la vida, hasta relaciones interpersonales y afectividad y así consolidarse como un quiebre en la biografía del sujeto. El paciente se presenta con una velada voluntad de conocer, que es variable, y que el médico debe descubrir para entregar la información de manera que su interlocutor pueda elaborarla. Se trata que el enfermo escoja de alguna manera el ritmo y el límite de su descubrimiento y el médico, siempre detrás del enfermo, sin querer adelantarsele, escoja adecuadamente el contenido y la forma en cada momento” (Ávalos & Tapia, 2013, 451). Ellos recomiendan la entrega de información escrita y tener una segunda entrevista previa a la terapia. Esto tendría graduaciones según las características del diagnóstico y en cuanto a la celeridad en que deben tomarse las medidas terapéuticas.

Además, señalan que “las intervenciones médicas han generado nutrida discusión bioética en el mundo y afortunadamente se ha iniciado ya en Chile. El enfoque de valores y de derechos es la óptica correcta para recibir y dar sentido profundo a las nuevas normas legales que centran al paciente en el eje de la relación médico paciente, y sanitaria en general, (Ley N° 20.584, sobre Derechos y Deberes de los pacientes en relación a su atención de salud), como una consecuencia más de la evolución política y social de nuestra sociedad” (Ávalos & Tapia, 2013, 452).

Es importante además considerar las tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad, así es como se señala que “el sistema jurídico debe garantizar a toda persona su privacidad, la que comprende todos aquellos aspectos de la vida que la persona no desea sean conocidos por los otros sin su consentimiento. Uno de esos ámbitos es la confidencialidad de la información de salud, reconocida por el legislador en la Ley N° 20.584 como principio inspirador consagrado en la historia fidedigna y regulado específicamente en los artículos 5 letra c), 12 y 135 (Ramos & Arenas, 2013, 1056).

De este modo el secreto profesional está configurado como una de las formas de proteger la confidencialidad de la relación médico-paciente garantizando a este último, que la información privada entregada en un ámbito profesional y de confianza –alianza terapéutica–, no será entregada a terceros” (Ramos & Arenas, 2013, 1056), esto queda establecido no sólo en la ley, sino también a través del Juramento Hipocrático que realizan los médicos.

Ello se puede verificar además en la ficha clínica de los pacientes, ya que el derecho a la intimidad y confidencialidad de la información que contiene, el derecho de acceso a dichos datos, el deber de secreto y custodia están interrelacionados, así “estos derechos, obligan al Estado al resguardo de la información a través de sus diferentes organismos y los particulares entre esos las instituciones de salud, farmacéuticas, centros de investigación, personal sanitario y demás personas (Ramos & Arenas, 2013, 1056).

La definición quedó plasmada en el artículo 12 de la Ley N° 20.584 y el artículo 2 del Reglamento sobre Fichas Clínicas N°41/2012. “La Ley define: “Instrumento obligatorio en el que se registra el conjunto de antecedentes relativos a las diferentes áreas relacionadas con la salud de las personas, que tiene como finalidad la integración de la información necesaria en el proceso asistencial de cada paciente. Podrá configurarse de manera electrónica, en papel o en cualquier otro soporte, siempre que los registros sean completos y se asegure el oportuno acceso, conservación y confidencialidad de los datos, así como la autenticidad de su contenido y de los cambios efectuados en ella”.

Por su parte, el Reglamento mencionado, en el artículo 28, dispone:

“Ficha clínica es el instrumento obligatorio en que se registra el conjunto de antecedentes relativos a las diferentes áreas relacionadas con la salud de una persona, que cumple la finalidad de mantener integrada la información necesaria para el otorgamiento de atenciones de salud al paciente.

Las fichas clínicas podrán llevarse en soporte de papel, electrónico, u otro y su contenido se registrará por el profesional que efectúa la prestación de salud, en el acto de otorgarla o inmediatamente después de ello.

La información contenida en las fichas clínicas será considerada dato sensible, de conformidad con lo establecido en el artículo 2° letra g) de la Ley N°19.628”. (Ramos & Arenas, 2013, 1056). 1057p 1058

Así es como la ley 20. 258 se vincula al marco normativo de la política de transparencia, específicamente con la ley 20.285 sobre acceso a información pública y con la ley 19.628 sobre protección de la vida privada.

De tal modo se verifica que es necesario, tanto legalmente como en la práctica de las instituciones prestadoras de atenciones de salud la necesidad de incorporar a las prácticas organizacionales y culturales un equilibrio entre la entrega de información y el resguardo de los datos sensibles, lo que será posible sólo a través de espacios sociales y culturales en los que pacientes y equipos de salud puedan interactuar de manera armónica y más allá de un mero check list de cumplimiento de actividades o procesos, sino que en lo referente a una verdadera interiorización del respeto necesario para hacer efectivamente accesibles ambos derechos.

CAPITULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Aunque hay estudios sobre las características de cultura organizacional y modelos organizacionales de distintas instituciones públicas, no existen estudios que analicen su relación con la implementación de la política de transparencia. Actualmente, se desconoce cuáles son las dimensiones de la cultura organizacional específicas que les permiten a las instituciones públicas adoptar y apropiar la cultura de la transparencia como parte de su propia cultura organizacional.

La Ley que se creó a partir del año 2009 establece procedimientos estándar, es decir operaciones que sirven de base para asegurar el derecho de acceso a la información, y cada institución puede, siempre que cumpla con la normativa, llevarlos a cabo y desarrollarlos de la manera que considere adecuada. En este sentido la política de la transparencia establece los mínimos necesarios a cumplir, y a partir de esta estructura legal, las instituciones desarrollan sus procedimientos, establecen funciones y delegan responsabilidades en sus funcionarios. Sin embargo la política de transparencia tiene por objetivo ir mucho más allá que el mero cumplimiento de la ley y normativa, pretende instalar una cultura de la transparencia que contribuya a abrir los espacios de la gestión pública, para la co-creación de políticas y soluciones a los problemas de la ciudadanía. Como afirma Villoria la democracia de calidad exige un Gobierno abierto y transparente, que rinde cuentas y exige, además, una sociedad estructuralmente democrática, es decir, una sociedad donde las asociaciones, organizaciones de la sociedad civil son democráticas y donde la propia administración abre vías de participación y deliberación a los afectados por sus decisiones (Villoria, 2010).

Sin embargo el paradigma de Gobierno Abierto está lejos de implementarse en Chile, debido a que todavía existe un modo de gestionar lo público centrado en el paradigma del nuevo gerencialismo público, que se impulsó desde los años noventa, y que tiende al cumplimiento de una serie de procesos y actividades, a la planificación y control de la misma a través de indicadores, y en general al cumplimiento de una especie de, una o varias, listas de chequeo en las instituciones públicas, en la búsqueda de los criterios de eficacia, eficiencia y calidad, pero que han dejado de lado subjetividades y principalmente a la participación ciudadana como una vía de concretar sus objetivos. De este modo se han creado tanto para el cumplimiento de las políticas públicas en general, como para el cumplimiento e implementación de la política de transparencia en particular una serie de procedimientos y flujos de procesos, que si bien contribuyen actualmente, y contribuyeron principalmente en la etapa de instalación de la política de transparencia a que las instituciones públicas cumplieran con los nuevos estándares exigidos, actualmente cada institución pública ha ido desarrollando y poniendo en

práctica dichos instrumentos para apropiarse, en mayor o menor medida, de la cultura de la transparencia que se promueve desde la política.

Así a la fecha el Consejo para la Transparencia tiene conocimiento respecto a la existencia de instituciones que han desarrollado procedimientos propios⁶, incluyendo manuales (Gobierno Regional Los Lagos, Gobierno Regional Metropolitano), reglamentos internos, e incluso en ocasiones la incorporación de indicadores respecto a la finalización de procedimientos de solicitudes de acceso a información en sus Planes de Mejora de la Gestión (PMG) (Gobierno Regional Metropolitano), mientras que otras instituciones públicas realizan estos mismos procedimientos DAI sin haber desarrollado instrumentos de gestión propios. Paralelo a ello existen instituciones públicas que han ido más allá de lo que exige la ley, formalizando a funcionarios responsables de generar información (para TA y para DAI, sin perjuicio de las responsabilidades que recaen sobre las jefaturas) y han implementado incentivos o reconocimientos para los funcionarios que fueren formalizados como generadores de información. Otro incentivo ha sido que ante situaciones de mejora del desempeño de transparencia de las instituciones, en términos de resultados de fiscalización por ejemplo, se realicen anotaciones de mérito para los funcionarios encargados de transparencia o se les dé prioridad en los programas de capacitación de la institución.

Por lo tanto, existe un marco normativo que regula y establece estándares para los procedimientos de transparencia y derecho de acceso a información que sirve como base a las instituciones públicas y más allá de este marco cada institución desarrolla sus propios procedimientos, forma de actuar, regular y valorar las acciones de sus funcionarios en base a su propia cultura organizacional para el logro de la transparencia que se promueve a través de la política. Prueba de ello es que el CPLT establece convenios a través de los cuales busca promover la cultura de la transparencia en diferentes instituciones públicas y en los cuales establece acuerdos y compromisos específicos con cada institución, de manera de formalizar las asesorías y apoyo técnico y/o metodológico que se entrega para ayudar a la institución firmante a desarrollar instrumentos, procedimientos o diagnósticos para establecer, o destacar y promover si ya existen, buenas prácticas al interior de la institución.

Ante este escenario se hace necesario identificar y describir las dimensiones de la cultura organizacional de las instituciones públicas que actúan como facilitadores del logro de la implementación de la política de transparencia, en este caso específico de un CESFAM, más allá del cumplimiento de la normativa y el logro de resultados

⁶ Procedimientos tan heterogéneos como los tipos de instituciones públicas que forman parte de los sujetos obligados de la Ley de Transparencia: Ministerios, Subsecretarías, Corporaciones Municipales, Municipalidades, Instituciones de Orden y Fuerzas Armadas.

por parte de las instituciones públicas, es decir aquellas dimensiones que promueven y facilitan la promoción de una cultura de la transparencia. Esto permitiría la promoción, difusión y potenciamiento de las buenas prácticas y procedimientos para la promoción de la cultura de la transparencia en base a las características culturales propias de las diferentes organizaciones públicas, de manera que podrían ser adoptadas e integradas de mejor forma a su quehacer organizativo disminuyendo de este modo las brechas de implementación de esta política.

Fundamentación

Justificación

Conocer las dimensiones de la cultura organizacional de un Centro de Salud Familiar (CESFAM) que facilitan la apropiación de la cultura de la transparencia en dicha institución permitirá entender el significado que los miembros de esta organización le otorgan a la transparencia y cuáles podrían ser factores facilitadores para la promoción y apropiación de ésta en otras instituciones públicas de este sector. Con esta información se podría mejorar la promoción de la cultura de la transparencia por parte del Consejo para la Transparencia en instituciones públicas del sector salud, ya que al conocer los factores facilitadores y vincularlos a la cultura organizacional propia de cada institución pública se entregaría una asesoría personalizada, acorde a sus necesidades concretas, focalizando aquellas dimensiones que tengan mayor sentido para la organización, sus funcionarios y las comunidades con las que trabajan, mejorando las estrategias en la implementación de la política de la transparencia.

Viabilidad

Actualmente el Consejo para la Transparencia tiene un Convenio con el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, a partir del cual se están ejecutando actividades conducentes a promocionar la política de transparencia tanto en el SSMSO como en los CESFAM pertenecientes a este servicio, estas actividades incluyen un diagnóstico de la situación actual en relación al cumplimiento de la ley de transparencia, actividades de levantamiento de información con usuarios del Servicio para conocer temáticas de interés ciudadano que pudieran ser disponibilizadas por la institución como parte de buenas prácticas de transparencia activa y la realización de una evaluación de la transparencia en esta institución. El convenio tiene una vigencia de dos años (comenzó en abril de este año) y a la fecha se están definiendo las características y condiciones de la evaluación, por este motivo es viable la realización de esta investigación, puesto que se cuenta con la disposición de la institución pública para realizarla, así como con los recursos para ello (tiempo, accesibilidad al SSMSO y a las unidades de análisis, plazos, apoyo institucional).

MARCOS DE ESTUDIO

Marco Teórico

Modernización y Reforma del Estado

Los conceptos de modernización y reforma del Estado remiten a un conjunto de acciones y hechos ocurridos en la administración del Estado principalmente a partir de las década de los noventa⁷. Yáñez (2005) se refiere al significado que le otorga al concepto la Real Academia Española indicando que “**Modernización**” refiere a “dar forma o aspecto moderno a las cosas antiguas”, remitiéndonos a lo “antiguo”, a lo “que existe desde hace mucho tiempo”. Fleury a su vez señala que el “**Estado** puede ser visto como el poder político que se ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados” (Fleury, 2003, 82). Mientras que “**modernización del Estado**” opera “como un paraguas conceptualizador” que recoge un “conjunto de fenómenos de adaptación del Estado a las nuevas realidades globales” (Villoria, 1997: 77; citado por Yáñez, 2005).

Sin embargo, Fleury (2003), también señala que la institucionalidad del Estado, además de poder político institucionalizado en cuanto actor, es también un campo estratégico de lucha, es decir una arena en la cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos. Así, al hablar de la reforma del aparato administrativo del Estado, la idea se circunscribe a la **reforma al nivel de la institucionalidad estatal**, sin embargo, la cuestión que se planteaba, o que se promovía, iba más allá y era sobre las implicaciones de estos cambios en la **distribución del poder** (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). Por ende se pretendía, al menos desde la conceptualización teórica, que los cambios institucionales alteraran las posiciones de poder o las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad. Se intentaba que fuera más que una mera alteración del organigrama del gobierno, sino más bien que fuera un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, políticos y administrativos.

Otra perspectiva es la que plantea Yáñez (2015), quien sostiene que la modernización del Estado se concibió como un **cambio metodológico y procedimental** en el actuar del Estado, lo que generaba un nuevo paradigma administrativo, que funcionaba como un instrumento al “servicio de la gente” y donde debía primar la eficiencia, la transparencia y la evaluación de los resultados

⁷ Si bien algunos autores (Fleury, 2003; Ramírez-Alujas, 2004; Marcel, 2005; Waissbluth, 2006; Tello, 2011) reconocen la existencia de reformas previas a esta período histórico, se mencionaran las ocurridas desde la década de los noventa, porque en este período se concentran las principales y más relevantes relacionadas a la comprensión del surgimiento de la política de transparencia.

(Armijo, 2002, citada por Yañez, 2005). Se pasa entonces desde el Estado como proveedor de servicios públicos hacia un Estado que produce bienes como la educación, salud, seguridad social y la infraestructura de uso público, otorgando un rol más preponderante a las personas como usuarios y demandantes de servicios y bienes públicos (Marcel, 2002, citado por Yañez, 2005). Destaca la modernización del Estado como una metodología principalmente porque no estaba, y difícilmente podría aparecer, en el contexto de las demandas ciudadanas de la época, por ende este autor descarta la perspectiva del cambio de las relaciones de poder.

Por otra parte también se concibe a la modernización del Estado como **una nueva visión sobre la gestión pública**, cambiando el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los **resultados de esos procesos** (Armijo, 2002).

Marcel (2005) afirma que en Chile se puede hablar más intensamente de reforma del Estado, a partir del año 1993, y ello implicaba una serie de acciones que se pueden resumir en desarrollar nuevos instrumentos de apoyo a la gestión en los servicios públicos e incorporación de procesos de planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de la gestión; lograr mejoras en la eficiencia operacional y una mejor asignación de los recursos, con sistemas de información para la gestión; incorporando la fijación de metas y la evaluación de resultados al proceso de asignación presupuestaria de la Dirección de Presupuesto (DIPRES); incorporar en forma progresiva al resto de las entidades, a partir de la experiencia desarrollada en los servicios pilotos.

Paradigmas teóricos de la reforma y modernización

Fleury (2003) identifica por lo menos dos paradigmas, es decir dos conjuntos articulados de principios y orientaciones que marcan la dirección general de la reforma y fortalecen los instrumentos necesarios para su implementación. Estos paradigmas son el nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante. Mientras que el nuevo gerencialismo conforma un paradigma hegemónico, la perspectiva democratizante es menos formalizada conceptualmente.

El **nuevo gerencialismo**, o New Public Management (NPM), se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado. Para enfrentarse a la complejidad era necesario que el gerente tuviera libertad para tomar decisiones rápidas, lo que a su vez requería de mayor conocimiento e informaciones, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados. Ante esto el paradigma burocrático con su apego a las reglas y procedimientos, su alejamiento de las necesidades de los clientes, y sus escasas responsabilidades con relación a los resultados, y sus

mecanismos de decisión y acción basados en el secreto, la obediencia, la especialización y el monopolio, se mostraba como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de la gestión.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial eran la separación de las funciones políticas y las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que podían ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (accountability). Este modelo debía garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Se considera que el movimiento del nuevo gerencialismo público no es políticamente neutro, centrado solamente el aumento de la eficiencia, efectividad y responsabilidad de los conductores del gobierno, por medio de la introducción de práctica de los negocios privados, introducía un conjunto de mecanismos de mercado, y considera que “el mercado es más que un instrumento, él es un conjunto de relaciones sociales que involucra implicaciones en cuanto al poder, presuposiciones éticas o consecuencia que pueden “infectar” las políticas y procesos gubernamentales como un todo” (Painter, 1998, citado por Fleury, 2003). Esto es lo que Ramírez-Alujas (2002) ha señalado como la reducción del Estado.

Finalmente, lo que Fleury (2003) ha llamado la “**contribución democratizante**” consideraba la contribución de diferentes autores que aun reconociendo la crisis del Estado, pusieron énfasis en la transformación política y tecnológica del entorno e intentaron pensar la transformación a partir de la necesidad de democratizar el Estado. Por su parte, Castells (1998) hablaba de la necesidad de pensar la estructura del Estado como una red, con un funcionamiento flexible y una geometría política variable, capaz de procesar informaciones y asegurar el proceso de decisiones compartidas. En la propuesta de democratización del Estado, el cambio en la función gerencial se consideraba anclado a una perspectiva de transformación tanto del Estado como de la sociedad (Kliksberg, 1994, citado por Fleury, 2003). La concepción de la reforma del estado como una contribución democratizante, que en la actualidad pareciera haber sido puramente conceptual, planteaba la necesidad de cambiar la relación Estado/sociedad, de manera que se rompieran los monopolios de poder (Cunill, 1997) por medio de la participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa.

De la teoría a la acción

Mientras en la práctica, Marcel (2006) señala que durante el primer gobierno democrático, el gobierno del presidente Aylwin, concentró sus esfuerzos y sus

recursos en recuperar la capacidad operativa de los servicios públicos. Y posteriormente en el gobierno del presidente Frei se le asignó algo más de importancia a la modernización del Estado, así a mediados de la década del noventa se fueron intensificando las discusiones en gestión pública, cobrando relevancia la temática de la dirección pública que planteaba el nuevo gerencialismo. Específicamente en el año 1996, cuando comenzaron a introducirse mecanismos de remuneración ligados al desempeño en el Servicio de Aduanas y en el sector de la salud, se impulsaron las primeras iniciativas en gobierno electrónico y se alcanzó un acuerdo con los parlamentarios en la discusión del presupuesto para el año 1997. Fue en ese entonces cuando por primera vez surge la idea de los protocolos presupuestarios. Ese primer protocolo presupuestario incluyó la puesta en marcha del sistema de evaluaciones de programas gubernamentales y los balances de gestión integral (Marcel, 2006).

De este modo a comienzos del gobierno de Lagos se lograron importantes avances respecto a materias de gestión pública. Así surgieron los Programas de Mejoramiento de Gestión, en los que el Ministerio de Hacienda transformó un mecanismo de autofijación de metas y de autoevaluación en un sistema de *benchmarking* para el sector público, creando metas y redes de expertos para impulsar y verificar los avances en esas metas. Dentro de esta misma línea, el Sistema de Evaluación de Programas tomó un nuevo impulso, se comenzó a incorporar evaluaciones de impacto, se introdujo el fondo concursable del presupuesto, el uso de Internet, que se masificó en las declaraciones de impuestos, y se introdujo todo un mecanismo de análisis de riesgo en el sistema de concesiones e infraestructura. Todo ello significó “innovaciones absolutas” según Marcel (2006) ya que muchos de estos procesos, en realidad, ni siquiera existían en otras partes del mundo.

Marcel (2006) considera que el hecho clave o el momento más importante en reforma del Estado en los últimos años ocurrió entre fines de 2002 y comienzos de 2003. Los escándalos en torno al Ministerio de Obras Públicas, CORFO-Inverlink, y también el cuestionamiento que desde el mundo de los analistas se hizo sobre las cifras fiscales fue un gran incentivo, un gran impulso para seguir adelante y producir un salto en este proceso de reforma. Y la oportunidad política para hacerlo se dio con los Acuerdos para la Reforma del Estado de enero de 2003. Este autor señala que si bien en rigor en ese momento no se inventó la reforma del Estado, muchas de las ideas que estaban circulando y muchas de las iniciativas que estaban en marcha pasaron a una escala y a un nivel de visibilidad totalmente diferente del que tenían hasta entonces.

Así a lo largo del gobierno de Lagos se desarrollaron cerca de 40 iniciativas en reforma del Estado, muchas de ellas de carácter transversal, como el sistema de control de gestión ligado al presupuesto y la reforma en los temas de recursos

humanos. También se impulsaron varias iniciativas de carácter sectorial, como las reformas profundas en lo que es el sistema de administración de justicia, y la reforma al sistema de salud, materializada en el Plan AUGE (Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas), y la ley de autoridad sanitaria, que significaron un cambio profundo en la manera en la que el sector público de salud chileno funcionaría en el futuro (Marcel, 2006).

Desde una perspectiva más crítica y actual, Ramírez-Alujas (2002) señala que la reforma y la modernización del Estado en Latinoamérica se convirtió en una tarea que los gobiernos jerarquizaron con nitidez, de manera que la mayoría de ellos, iniciaron procesos de transformación institucional y de funcionamiento y durante mucho tiempo, tanto en Chile como en el resto del mundo, la discusión sobre el Estado estuvo más bien restringida a cuánto debía éste reducirse o desmantelarse, para garantizar y favorecer un mayor y más rápido crecimiento económico. Para que el desarrollo que se promovía desde el BID, Banco Mundial y el FMI fuera integral se requería de un Estado de excelencia, lo que suponía que el Estado fuera ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos (Marcel, 1998, citado por Ramírez-Alujas, 2002).

Es así, como Chile empezó lentamente a entender que la gestión pública era el instrumento clave para llevar a cabo en forma satisfactoria las múltiples y nuevas demandas que el país entero empezaba a exigirle al Estado. De acuerdo a lo anterior, para los servicios públicos esto se tradujo en un conjunto de desafíos que consistieron en optimizar el uso de los recursos financieros, elevar tanto la cobertura como la calidad de los servicios entregados, contar con personal calificado y motivado, incentivar el uso masivo y creativo de las nuevas tecnologías de información, entre otros.

Así es como Ramírez-Alujas (2004) considera que al hablar de modernización, surgen múltiples conceptos y dimensiones que requieren ser considerados para obtener una aproximación coherente de ideas que profundizar sobre cómo ella se ha presentado en el devenir de la sociedad, sobre todo en lo relativo al aparato estatal. Señala que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, mientras que la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales. Uno de los aspectos centrales de este proceso es el que se refiere a la llamada “modernización de la gestión pública”, que fue definida por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (2000) como “cambiar la manera de hacer las cosas al interior de las instituciones públicas” (Ramírez-Alujas, 2002, 41). Considera que para los fines de la modernización del aparato público, **la noción de calidad y sus dimensiones** no debieran ser una preocupación trivial y superflua, sino más bien un eje central de

cualquier apuesta de mejoramiento y progreso en materia de función pública. Es así como la **calidad de servicio** alude principalmente a la amplitud de la discrepancia o diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los usuarios o clientes y sus percepciones particulares. En tal sentido, dice que lo que caracteriza principalmente a los servicios en general es que éstos son básicamente intangibles y heterogéneos, ya que suponen prestaciones y experiencias más que objetos y, adicionalmente, dicha prestación varía de un proveedor a otro, de un usuario a otro y de un día a otro. Por otro lado, normalmente se afirma que la calidad percibida por los servicios otorgados en un momento se produce durante su entrega o prestación, lo cual significa que la producción y el consumo (en general) son factores inseparables y por ello es que se habla de que existiría simultaneidad en la provisión (se disfruta del beneficio que reporta allí donde es recibido).

Sobre la base del anterior diagnóstico, se establecía entonces que la insatisfacción de los usuarios frente a mediocres prestaciones terminaría por “cuestionar la confianza, credibilidad y legitimidad que el Estado y la gestión pública requieren para continuar avanzando en el desarrollo de un proyecto país socialmente más integrado y equitativo” (Programa Calidad de Servicio y Participación Ciudadana, p. 4, citado por Ramírez-Alujas, 2004). Por ello, se justificaba el proceso de modernización de la gestión pública en cuanto implicaba avanzar en temas relativos a la calidad de los servicios públicos, más allá de la cantidad, cobertura y extensión de derechos sociales y beneficios. De este modo, se estableció que la calidad de servicio debería corresponder a elevar el grado de sensibilidad a los intereses, deseos y aspiraciones de las personas a las que se pretendía servir, proveyendo la totalidad de las características y atributos de un servicio o producto, que determinan su capacidad de satisfacer las necesidades declaradas o implícitas de los ciudadanos. La satisfacción entonces resultaría de trabajar un delicado equilibrio entre los logros que se pudieran mostrar y las expectativas de la gente (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, 1997, citado por Ramírez-Alujas, 2004). La orientación al usuario no era sólo una cuestión de herramientas y tecnologías de gestión, se consideraba que era una misión enraizada en los mejores valores y principios de la vocación del servicio público. En tal sentido, los componentes más importantes de la calidad de servicio en la esfera pública eran: “la oportunidad; la accesibilidad; la transparencia en la información; la libertad de elegir; el trato del personal; y el entorno de los espacios de atención y espera” (Ramírez-Alujas, 2004, 51).

La idea subyacente era fortalecer la participación ciudadana en la gestión de los servicios públicos, todo lo cual iba ligado a que la gente asumiera su responsabilidad en el control social y la mejoría de los mismos. El punto clave era el de renovar los estilos de gestión de los servicios públicos, permitiendo que éstos se abrieran al escrutinio público y que fueran sujetos permanentes de la evaluación de sus propios usuarios.

En el mismo período (1996-1998) se presentaron y elaboraron proyectos para cautelar la probidad y la transparencia de la Administración y para incentivar el desempeño funcionario, y se triplicaron los recursos destinados a la capacitación orientada al desarrollo estratégico de las instituciones.

Uno de los aspectos destacados por Ramírez-Alujas (2004) dentro del proceso es la elaboración del **Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública**, publicado en octubre de 1997. Dicho documento sistematizó de manera coherente e integrada las líneas de acción a seguir en el período comprendido entre 1997 y el 2000. Es así como en él se encuentran las orientaciones y directrices básicas para promover las transformaciones que se venían impulsando.

Principios Del Plan Estratégico

El Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública (como diseño institucional) se articuló sobre la base de seis dimensiones y/o principios fundamentales (Ramírez-Alujas, 2004), que son:

- a. Probidad y responsabilidad. Las personas que se desempeñan en el servicio público deben observar una conducta laboral correcta basada en los valores de la honestidad, integridad, lealtad en el desempeño de su función y en concordancia con la misión institucional.
- b. Igualdad y no discriminación. Indica que no deben existir distinciones entre los usuarios en cuanto al acceso al servicio público y a la calidad de la atención.
- c. Transparencia. Todo servicio público debe otorgar el acceso a la información sobre su organización y gestión. La transparencia es una condición de diálogo y de concertación con los usuarios.
- d. Accesibilidad y simplificación. Significa que se deben buscar los medios para simplificar trámites, disminuir tiempos de respuesta, agilizar procedimientos, ser creativos en la búsqueda de soluciones y procurar la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios.
- e. Gestión participativa. Se deben generar espacios de participación tanto de los funcionarios públicos como de los usuarios para mejorar los servicios y desarrollar la capacidad de responder satisfactoriamente a sus diversas necesidades.
- f. Eficiencia y eficacia. La oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad son elementos necesariamente presentes en la entrega de un buen servicio, de forma que cumpla su objetivo de dar solución efectiva a un problema o necesidad concreto (Ramírez-Alujas, 2004, 68).

Por otro lado, sus **principales objetivos** son desglosados en:

- 1) Mejorar continua y permanentemente la certeza, seguridad, accesibilidad, receptividad y acogida que dan los servicios públicos y el Gobierno a la ciudadanía.
- 2) Perfeccionar la gestión pública priorizando el logro de resultados, estimulando la eficiencia en el uso de los recursos humanos, financieros y tecnológicos, e incorporando en la Administración Pública una cultura de la evaluación.
- 3) Garantizar a la ciudadanía la transparencia y probidad en el desempeño de las funciones públicas.

Ramírez-Alujas (2004) señala que se trazaron las siguientes líneas de acción para el período 1997-2000, definiéndose los proyectos respectivos para su implementación:

1) Recursos humanos en la Administración Pública. Esta línea de acción se orientaba a crear las condiciones que promovieran el compromiso de los trabajadores y directivos con los objetivos de las instituciones, así como el desarrollo de sus capacidades para poder cumplir con excelencia su función. Contempló los siguientes proyectos: Gerencia pública; Capacitación de funcionarios públicos; Remuneraciones, incentivos y profesionalización de la Administración Pública; Negociación Gobierno-funcionarios, Relaciones laborales; Nuevos reglamentos de calificaciones.

2) Calidad de servicio y participación ciudadana. El objetivo principal del programa de modernización era servir mejor a la gente. Cumplir con este objetivo significaba realizar todos los esfuerzos para mejorar al máximo la calidad de los servicios y decisiones públicas. Se estableció que mejorar la calidad era hacer más con los mismos o menos recursos. Los principales proyectos de esta línea de acción fueron los siguientes: Simplificación de procedimientos. Ventanillas únicas; Carta de derechos ciudadanos-usuarios; Premio a la calidad; Programa de innovaciones; Oficinas de Información y Reclamos, OIR.

3) Transparencia y probidad de la gestión pública. Esta línea se inscribía en el marco valórico del concepto de ética pública que debe observar toda acción que se ejecute al interior del Estado. En este caso tiene relación con el ejercicio honesto y transparente de la función pública. La estabilidad y fortalecimiento de las instituciones y la adhesión ciudadana a las mismas implicaban enfrentar con éxito este desafío. Las siguientes son las iniciativas que se trabajaron al respecto: Compras y contrataciones gubernamentales; Balances presupuestarios y de gestión; Sistemas de información e Internet; finalmente Proyectos de ley sobre

probidad administrativa y acceso a la información, los que incorporaron a la normativa constitucional los principios de probidad administrativa y transparencia como marco referencial para toda actuación de los entes públicos. Normas que propendan a seguir principios de desempeño honesto y preeminencia del interés público por sobre el privado y consagren el libre acceso a los documentos de los servicios públicos.

4) Gestión estratégica. El objetivo del Plan de Modernización planteaba la necesidad de transformar los métodos y estilos de funcionamiento de las organizaciones públicas a través de la incorporación de instrumentos de gestión que permitieran operacionalizar y coordinar adecuadamente los lineamientos políticos y programáticos gubernamentales. Entre las técnicas de gestión que se incorporaron están: Evaluación de programas públicos; Desarrollo y coordinación de instrumentos de gestión; **Planificación estratégica; Proyecto de informatización del sector público.**

5) Institucionalidad del Estado. La voluntad política de modernizar el organizacional del aparato público en vistas a su máxima eficiencia. Esto abarca aspectos tales como la distribución de atribuciones y competencias, los criterios y medios de administración de recursos, la aplicación del avance tecnológico, los sistemas de organización y control, la relación con los usuarios, etc. Las siguientes son las dos áreas que se trabajaron: Desconcentración; Institucionalidad regulatoria.

6) Comunicación y extensión. Se afirmaba que una política comunicacional adecuada constituía una herramienta indispensable para posicionar el discurso modernizador y generar compromisos de todos los sectores involucrados. El propósito era favorecer los canales de información, difundir orientaciones, articulando y proponiendo iniciativas que fomentaran la participación y el carácter transversal del proceso en marcha, así como también extender las sistematizaciones de experiencias exitosas a todos los servicios públicos. Esta línea de trabajo contempló: Publicaciones; Página web; Creación de instancias de coordinación con los encargados de comunicación de los servicios públicos; Guías metodológicas.

Surgimiento de la política de transparencia

Como ya se mencionó, desde la década de los noventa, diversos escándalos públicos y denuncias de corrupción en los gobiernos de la Concertación causaron preocupación en la clase política y la opinión pública, cuestionando la transparencia de la política y administración del Estado, la eficacia de las medidas anticorrupción y la calidad de la democracia en Chile (Instituto Libertad, 2007). El surgimiento de la política de transparencia está profundamente ligado a la política de reforma y modernización del Estado en Chile, su origen no es puro en el sentido de que no se pretendía diseñar una política de transparencia como tal a priori, sino que su

establecimiento y diferenciación de las políticas de modernización se fue dando a través del tiempo por la interacción de los elementos del análisis que se planteaban al principio.

Para caracterizar el surgimiento de la política de transparencia se analizarán los gobiernos que tuvo Chile entre 1990 y 2010, porque durante ellos se desarrolló la política de Modernización del Estado y porque abarcan los años que precedieron a la promulgación, en el año 2009, de la Ley de Transparencia (20.285). Además este período de tiempo permite analizar los elementos clave que plantea la corriente del neo-institucionalismo para esta política pública, es decir coaliciones, grandes procesos, ideas y arreglos institucionales.

Como señala Olavarría et al (2011) lo interesante de la Política de Modernización de la Gestión Pública (en adelante PMGP) es que no surge de expresas demandas ciudadanas, aunque sus resultados generan consecuencias sobre la efectividad del aparato administrativo del Estado y, finalmente, sobre la satisfacción ciudadana por las intervenciones del Estado. Este hecho tiene efectos en la actual implementación de la ley de transparencia, puesto que se ha verificado que quienes hacen uso del derecho de acceso a información, más específicamente quienes acuden al Consejo para la Transparencia para interponer reclamos, corresponde a personas al Consejo para la Transparencia son principalmente personas pertenecientes a una elite. Por ello la relevancia de analizar la política de transparencia en el marco de la PMGP radica en que “las políticas de gestión pública tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo” (Barzelay, 2001, citado por Olavarría 2011), y su efecto en los resultados que alcanzan otras políticas públicas es apreciable. De este modo, la comprensión de cómo surgió la PMGP permite comprender el origen de la ley de transparencia, pero también los efectos y resultados que logra en la actualidad. Así es relevante conocer el por qué y cómo la modernización de la gestión pública se instala en la agenda del gobierno, y posterior y paulatinamente la transparencia, además por qué lo hace en algunos temas y en otros no.

Analicemos brevemente entonces a qué se refiere la modernización y la transparencia. La modernización de la gestión pública alude a un subconjunto de cambios introducidos por esfuerzos reformadores, pero restringidos a estructuras y procesos de organizaciones del sector público con la finalidad de alcanzar mayor efectividad en su funcionamiento. Así, la modernización puede implicar rediseños de las estructuras de organismos públicos, a fin de darles mayor flexibilidad y agilidad en la generación de bienes y servicios destinados a los ciudadanos; modificaciones en los procedimientos que les permiten distribuir esos bienes y servicios; cambios en los modos de relación de los organismos públicos con sus usuarios, con el propósito de lograr mayor satisfacción ciudadana por la acción del Estado; y

cambios en los sistemas de reclutamiento, selección, promoción, incentivo y retiro del personal público (Olavarría et al, 2015).

La transparencia pública, en tanto, es entendida desde dos perspectivas, por un parte, como la mayor o menor disposición que tienen las instituciones del Estado a la apertura de sus procesos decisionales, y por otra parte se refiere a los factores que inciden en ellos frente a las demandas de información que surgen desde la sociedad para conocer su funcionamiento, fundamentos y procedimientos por los que adoptan sus decisiones (Jaraquemada, 2014). En este sentido, la transparencia se entiende como disponibilidad y facilitación del acceso al público de información detentada por el Gobierno, así como también la habilidad ciudadana de observar y de informarse acerca de procesos de toma de decisión por parte de la Administración Pública (Coglianese, 2008).

En ese contexto, desde el punto de vista institucional, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información implementada en Chile, constituye un factor de orden institucional que genera impactos en las estructuras y en los procesos que se desarrollan en el sistema político en general y, de manera particular, en el comportamiento de los actores que intervienen en dichos procesos. De este modo, la práctica de la transparencia y el acceso a la información, se erige como una política pública que en su implementación genera impactos en el “modo de hacer las cosas” de la administración pública (PNUD, 2009).

De este modo, esta política surge y se vincula con la política de PMGP porque implica una revalorización y profundización de la democracia, con el fomento de la participación ciudadana e inevitablemente con la lucha en contra de la corrupción. Se asumía que con su implementación se fomentaría tanto cambios en la gestión pública, que tenderían a la modernización de los Estados, como cambios en la ciudadanía, que le posibilitarían un mayor empoderamiento frente a lo público y una mayor posibilidad de ejercer control ciudadano sobre las acciones de las autoridades y del Estado, reduciendo así los espacios de corrupción.

En Chile, el derecho de acceso a la información ha sido estrechamente relacionado con el proceso de modernización del Estado desarrollado desde fines de los 90' (ADICA, 2005) y respecto de la gestión pública diversos autores (Egaña, 2001; Marcel, 2001; Olavarría, 2010), han coincidido en la necesidad de incorporar elementos que permitan elevar los estándares de transparencia, control social y accountability como una de las dimensiones cruciales de la modernización.

La promulgación de la Ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información, generó altas expectativas respecto al salto cualitativo que esto significaba para la modernización del Estado, la prevención de la corrupción y la participación ciudadana y, por consiguiente para la profundización de la democracia. Bajo esas

premisas, el despliegue de la política pública de transparencia en el país, se ha desarrollado bajo el precepto teórico, de que la institucionalización de este principio, es fundamental en la configuración de una democracia moderna, con un Estado eficiente y una ciudadanía empoderada para ejercer el derecho a la participación y controlar la acción de las autoridades (Pefaur: 2015).

Los fundamentos teóricos que han definido a las políticas de transparencia pública por una parte se establecen como una política de Estado que abre sus puertas a la ciudadanía, para que se pueda observar el modo de hacer de la gestión pública y por otra parte, se relacionan estrechamente con el Derecho que adquiere la ciudadanía a acceder a la información que obra en poder del Estado. Desde esta primera acepción teórica, se analiza el concepto de la transparencia desde su lógica instrumental, vinculándose con la gestión y modernización del Estado.

En la política de transparencia y el derecho de acceso a información, se ha definido que la implementación de ésta, no sólo se refiere a una implementación normativa, sino que se trata de un cambio cultural que redefine parte importante del accionar y el quehacer de los organismos públicos, tanto en su gestión interna, como en su relación para con la ciudadanía (Pefaur: 2015).

En este contexto, en Chile, el cambio cultural que representa un modo de hacer transparente por parte del Estado, tiene una significación especial, y por lo mismo, dificultad, toda vez que la tradición institucional pública chilena, se ha visto forzada a transitar desde una administración acostumbrada al secretismo y la opacidad, en donde años atrás lo ético era más bien la reserva de la información hacia un escenario de apertura y acceso a la información pública, que trae aparejada implícitamente valores de credibilidad en el aparato público, participación ciudadana y rendición de cuentas, elementos que son complejos de implementar. Por ende este proceso requiere formación de competencias al interior de las organizaciones y convicción acerca de los beneficios de estos valores, pero más allá de lo individual representa un desafío para las organizaciones, que deben adaptarse no sólo a una nueva normativa y nuevos procedimientos, sino que a un cambio de paradigma de la función pública.

Por esta razón, uno de los aspectos determinantes en el correcto andamiaje de la política de transparencia, tiene que ver con el nivel de asimilación de las funciones de transparencia al interior de los organismos públicos en específico y con la instalación de la cultura de la transparencia en el Estado en términos más generales. En ese sentido, es pertinente observar cómo se establecieron desde su origen como política pública las condiciones necesarias para que las instituciones logren actualmente una eficiente disponibilización y accesibilidad de información.

Bajo esa mirada, se entiende que para que las instituciones logren un desempeño eficiente en la materia, deben cumplir con el desarrollo de ciertas condiciones de posibilidad para la práctica del derecho de acceso a la información, que se pueden resumir -al menos en sus aspectos básicos- en las capacidades institucionales para llevar a cabo esta tarea, que se entienden como el conjunto de posibilidades determinadas con las cuales están dotadas las instituciones en el marco de las condiciones sociales y materiales en las que se encuentran insertas (CPLT, 2013b).

Ahora bien, más allá de concebir el derecho de acceso a la información pública como un marco normativo o un cuerpo legal específico, se entiende como un campo de acciones sociales que constituyen el espacio propio de acción de una política pública (Díaz-Tendero y Pefaur, 2014).

Al entrar en vigencia la Ley de Transparencia el principal cambio que se produjo en la gestión pública radica en que se le permite a cualquier persona solicitar y recibir información que se encuentre en algún órgano de la Administración del Estado, incluyendo organismos centrales y municipios del país. Con la Ley, además, se creó el Consejo para la Transparencia (CPLT), entidad encargada de velar por su cumplimiento (Aninat: 2016, 5). Pero cómo surgió esta política, a continuación se revisarán los períodos históricos en los que surgen las políticas de modernización y transparencia:

Períodos de Gobierno

1) Gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994)

Olavarría (2011) señala que la modernización del aparato administrativo del Estado no estaba entre las prioridades de la democracia chilena en 1990. Las prioridades del gobierno se enmarcaban en consolidar y perfeccionar la democracia que estaba renaciendo, lo que se traducía en distender las relaciones cívico-militares, abordar el problema de las violaciones a los derechos humanos, ocurridas durante el régimen militar y enfrentar la deuda social, expresada en la existencia de cinco millones de pobres a finales de la década de 1980. También señala que en ese contexto de ausencia de un mandato político explícito de modernizar la gestión, surgieron casos de servicios que desarrollaron procesos de reforma administrativa que los llevaron a ser percibidos como organismos públicos con alta efectividad. Los esfuerzos fueron más bien aislados en un principio, pero luego se articularon algo más en reuniones semanales en las que se compartían experiencias y se discutían los rumbos que debía tomar el proceso.

El gobierno de Patricio Aylwin estableció cinco objetivos primordiales: reconciliación nacional, reinserción internacional, democratización política, crecimiento económico y justicia social. En ese contexto la prioridad política era velar por la “gobernabilidad” democrática y evitar una regresión autoritaria (Boeninger, 2007, citado por Olavarría 2011). Se crearon una serie de organizaciones a nivel central como: el Ministerio

Secretaría General de la Presidencia (MINSEGPRES), el Ministerio de Planificación y Cooperación Nacional (MIDEPLAN, ex ODEPLAN) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y en el nivel de los servicios se crearon organismos dependientes del nuevo MIDEPLAN, tales como el Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) (MINSEGPRES, 2006a). Además se implementó una reforma tributaria y se focalizó el gasto social (Olavarría, 2006), mientras algunos servicios públicos emprendieron procesos de modernización, un ejemplo de ello es el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Según Tello (2011) muchos de los problemas de la gestión pública durante este período se producen debido a que el aparato administrativo del Estado debía hacerse cargo de las nuevas prioridades del gobierno democrático. Se pueden señalar cuatro grandes problemas de la administración pública durante este periodo: 1) Falta de coordinación intergubernamental; 2) Escasa capacidad tecnológica; 3) criterios organizacionales obsoletos; 4) recursos humanos y financieros reducidos.

Algunos autores señalan que el “liderazgo” de los altos funcionarios fue un factor clave de la modernización de los servicios a principios de los noventa, el contexto político jugó también un rol preponderante. En este período de gobierno entonces los actores clave de las políticas de modernización del Estado que recién comienzan a vislumbrarse son, primero altos funcionarios que aunque no recibieron un mandato explícito de modernizar sus servicios, comenzaron a realizar algunas modificaciones más en la forma de gestión pública, marcando la diferencia con el período de la dictadura militar. El segundo actor clave es el presidente Aylwin y el tercero el Ministro Secretario General de la Presidencia Edgardo Boeninger. Por otra parte, y en términos legales, las reformas emprendidas durante este período se efectuaron siempre en el plano administrativo, excluyendo de esta forma la discusión política-legislativa. El gobierno de Patricio Aylwin es de hecho denominado por Olavarría et al (2011) como el período del “reconocimiento del problema público”.

2) Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000)

En este gobierno se genera el primer proyecto de modernización de la gestión pública en el Chile post-dictadura. El año 1994 con el inicio del mandato del presidente Frei Ruiz-Tagle se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, “su misión fue impulsar y coordinar los esfuerzos modernizadores de los ministerios y servicios del Estado y diseñar y proponer políticas generales sobre la materia” (MINSEGPRES 2006). Al principio se implementan sólo incipientes, aisladas y limitadas medidas en torno a la modernización de la gestión pública, cuestión que es abordada de forma integral con posterioridad, durante la segunda etapa del gobierno de Frei. Solo a partir de 1997, con la llegada a puestos de primer nivel de personeros íntimamente ligados a las propuestas de

modernización, donde se implementa una política global de reforma y modernización de la gestión pública. En este período, se mencionan como actores clave del proceso de modernización de la gestión pública a Juan Villarzú como Ministro de la SEGPRES y Claudio Orrego como Director Ejecutivo del Comité de Modernización, quienes reimpulsan el proyecto de reforma y modernización de la gestión de manera integral (Olavarría et al, 2011).

Ante denuncias de corrupción en municipios, empresas y servicios públicos, el Presidente Eduardo Frei debió crear en 1994 una Comisión Nacional de Ética Pública a nivel presidencial (Rehren, 1999). Ante la “exigencia de transparencia que demanda la estrecha vinculación entre el sector público y el sector privado”, la Comisión fue encargada de proponer la elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que contribuyeran a perfeccionar la democracia y el cumplimiento de deberes éticos en la actividad pública (República de Chile, Ministerio del Interior, 1994). Las 41 recomendaciones de la Comisión contenidas en el Informe sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción hicieron de su eje central el principio de la “transparencia de la función pública”, proponiendo incluso llevarlo a “rango constitucional”, mediante la redacción de un nuevo artículo 8º de la Constitución (Rehren: 2008, 3). Muchas recomendaciones fueron incluidas en la Ley 19.653 de Probidad Administrativa, aprobada en diciembre de 1999, que legisló en ámbitos tales como el tráfico de influencias, el uso indebido de información privilegiada, conflicto de intereses, inhabilidades y enriquecimiento ilícito, concuriéndose a modificar asimismo, y tal como lo había recomendado la Comisión, el Código Penal sancionando delitos de corrupción.

En 1997 se crea el Plan Estratégico de la Modernización 1997-2000. Éste establece una serie de medidas más amplias, generales y coordinadas de modernización. Se definen seis grandes líneas de acción: gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad del servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado, comunicaciones y extensión (MINSEGPRES, 2006). Más allá de estas iniciativas comandadas por un número reducido de personas, los parlamentarios y la clase política en general se encuentran excluidos de este proceso. Se continúa con la lógica de evitar “hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo” propio de la PMGP hasta ese entonces (Waisbluth, 2006).

Olavarría et al (2011) consideran a la PMGP en Chile como un proceso extraparlamentario, pues ésta buscó implementar sus medidas saltándose la discusión en el parlamento aprovechando las posibilidades del ejecutivo de implementar reformas administrativas así como reformas solapadas dentro de la ley de presupuesto, lo cual se puede explicar debido a que la PMGP en Chile durante los noventa se efectuó en ausencia de crisis (Goya, 2002). El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, es entonces, el período de implementación de la PMGP en Chile.

3) Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006)

El año 2002 numerosas denuncias dieron cuenta nuevamente de diversas “irregularidades administrativas” cometidas por altos funcionarios de gobierno, que adquirieron características de escándalo público. Figuraban entre ellas el uso de recursos y fondos públicos en campañas electorales y el pago de sobresueldos a funcionarios de alto nivel del Ministerio de Obras Públicas a través de contratistas privados (GATE) y a altos funcionarios de gobierno por consultorías inexistentes; transferencia ilegal de títulos financieros de CORFO a INVERLINK, una corporación de inversión privada; sobresueldos pagados a ministros con fondos reservados de la Presidencia de la República y desvío de ellos a actividades político electorales, además de acusaciones por tráfico de influencias y coimas pagadas a dos diputados en el Congreso Nacional (Rehren, 2004).

Estos escándalos se convirtieron en un evento mediático con consecuencias políticas imprevistas y difíciles de manejar (Cordero y Marín, 2006). Es aquí entonces donde se abre una “ventana de oportunidad” para crear nuevas políticas de reforma y modernización de la gestión pública. Se establece un diálogo entre el gobierno, representado por el Ministro del Interior José Miguel Insulza, el líder de la oposición política Pablo Longueira, y el líder de los empresarios Juan Claro, como mediador entre las partes. El gobierno cede la iniciativa al líder de la oposición, quién tomando el trabajo recopilado al interior del Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los *think tanks* más influyentes del país, entrega al Ministro del Interior un Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (PRYME), el cual se plasmó en los Acuerdos Político- Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento del año 2003, cuya agenda de transparencia incluyó los siguientes componentes: 1) establecimiento de mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de altos funcionarios públicos (Ley N° 19.882 de junio de 2003); 2) transparencia fiscal y evaluación de los resultados de la gestión financiera del sector público; 3) transparencia en el financiamiento de campañas electorales y de los partidos políticos (leyes N° 19.884 y 19.885 de 2003); 4) regulación del lobby que asegure la transparencia e independencia en la toma de decisiones públicas; 5) transparencia y buen desempeño de la función y labor parlamentaria; y 6) fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a la entrega de información por parte de la administración del Estado. Para dicho efecto se crearon instituciones como la Dirección Nacional del Servicio Civil, una Comisión Especial Mixta de Presupuestos y se dotó de importantes recursos y una nueva estructuración interna al Servicio Electoral (República de Chile, Servicio Electoral, 2004).

El principio de transparencia de la función pública adquirió rango constitucional en la Reforma de la Constitución Política aprobada el año 2005, en términos muy similares a los originalmente propuestos por la Comisión Nacional de Ética Pública en 1994. La Constitución Política en su Artículo 8° estableció:

“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 se 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” (República de Chile, Constitución Política de la República de Chile, 2005).

A pesar de haberse implementado agendas de transparencia bajo las administraciones de los Presidentes Frei (1994) y Lagos (2003), el Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional mostraba que entre julio-septiembre de 2006 las acciones del gobierno para luchar contra la corrupción fueron consideradas ineficaces por un 54% de los chilenos, cifra por sobre los niveles de los países de América Latina y de los que integraban la OECD. La comparación con la OECD resultaba relevante, porque Chile aspiraba a incorporarse a ella a contar de mayo de 2007. El Barómetro, mostraba a Chile como el país más ineficaz para luchar contra la corrupción de un total de 62 países, superando a Estados Unidos, Alemania, Países Bajos y Suecia, que también eran percibidos con bajo desempeño ese año en la lucha contra la corrupción. Esto demostraba, además, que la preocupación por la corrupción en la opinión pública era creciente. Por otra parte, la encuesta del Latin American Public Opinion Project (realizada en junio de 2006), evidenció que el promedio de extensión de la corrupción percibida en los servicios públicos en Chile era de un 65 % (LAPOP: 2006, citado por Rehren: 2008).

Es probable que sin el trabajo anterior del Centro de Estudios Públicos (CEP) y el trabajo realizado al interior del PRYME el curso de acción de los actores hubiera sido distinto y la respuesta a la crisis de probidad, con alta probabilidad, hubiera sido otra. Sin embargo, la “ventana de oportunidad” se abre con el movimiento que generan los escándalos de probidad en el escenario político, allí juega un rol fundamental la actuación de los emprendedores de políticas, ahora actores de la derecha política. Siguiendo la crítica de Kalu (2005) (citado por Tello, 2011) este señala que la conjunción de las corrientes múltiples no ocurre por obra del azar ni tan sólo por el cálculo racional de algunos actores políticos, la conjunción ocurre, y con alta probabilidad en una política pública, cuando todas las partes interesadas, o una poderosa coalición de intereses indican que la cooperación es el mejor camino. Desde la teoría de juegos, el escenario de negociación entre Insulza-Longueira puede ser denominado como un “equilibrio de Nash” (Rasmusen, 1996).

Los “Acuerdos Políticos-Legislativos” promulgados por aquel entonces abordan tres grandes temas: la Agenda de Modernización del Estado, la Agenda de

Transparencia, y la Agenda de Promoción del Crecimiento. Dentro de la Agenda de Modernización del Estado existen cuatro ámbitos: gestión pública, gestión de recursos humanos, gestión financiera y descentralización (Gobierno de Chile, 2008). Es importante señalar que estas reformas son una de las pocas medidas de la PMGP que se dirige directamente al Congreso, siendo aprobada por unanimidad por parte de éste. Cabe señalar que estas medidas son una de las transformaciones más importantes al aparato administrativo del Estado durante los gobiernos democráticos post régimen autoritario. Resulta llamativo que estas medidas se implementaran cuando la PMGP no era una prioridad del gobierno en curso.

Destacan entonces en este período de gobierno como actores relevantes el presidente Ricardo Lagos, Pablo Longueira, quien asume el rol de “promotor” de la PMGP y es el encargado de reunir las corrientes que hasta ese momento se movían de forma independiente; José Miguel Insulza quien representa al gobierno como Ministro del Interior. Lo anterior lleva a Tello (2011) a denominar a estos actores como *tecnopolíticos*, actores que se caracterizan por poseer una alta capacidad técnica, que los faculta para estar insertos en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas, y capital político que los ubica en posiciones de toma de decisión (Cortés, 2000; Dezalay y Garth, 2002). Según Matus (1995), la creación de equipos técnico-políticos de alto nivel técnico y experiencia política posibilita la creación de políticas públicas de calidad. En el caso chileno, la conjunción de alta capacidad técnica y capital político de los actores relevantes de la PMGP permitió que estos implementaran sus medidas en y aprovechando por cierto un contexto político que parecía adverso, pero que permitió instalar en la agenda la modernización del Estado y medidas de transparencia principalmente como medidas desde la oposición para controlar a los gobiernos de la concertación.

4) Primer Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010)

Las encuestas del Barómetro Global de la Corrupción 2006 y del LAPOP se realizaron ambas a sólo seis meses después de asumido el gobierno Michelle Bachelet y antes de la explosión pública de los escándalos de Chiledeportes y del Programa de Subsidio al Desempleo que desviaron fondos públicos a las campañas electorales de candidatos de la Concertación para las elecciones parlamentarias del 2005 (Rehren: 2008, 7).

Sin embargo, en forma expedita y antes del envío de un paquete legislativo al Congreso, la Presidenta enfrentó la crisis y en uso de sus atribuciones impuso el concepto de “transparencia activa” el 4 de diciembre de 2006, mediante Instructivo Presidencial N° 008. La Presidenta Bachelet marcó una diferencia sustantiva con la administración Lagos: “Hay cosas que no requieren de ley y que el gobierno quería dar el ejemplo” (La Segunda, 25 enero 2007).

El primer avance fue obtener la declaración jurada de intereses de funcionarios públicos de alto nivel en el gobierno de Frei, medida que no tuvo impacto significativo. Con el gobierno de Lagos se amplió a la declaración obligatoria del patrimonio. La propuesta de Bachelet hacía pública la declaración de intereses y patrimonial de altos funcionarios del Estado y sus familiares directos, haciendo más transparente la relación entre lo público y lo privado y previniendo el enriquecimiento ilícito.

En este contexto se produce el Caso Claude Reyes versus el Estado Chileno, el cual es pionero respecto de la instalación del derecho de acceso a información, por cuanto no existía con anterioridad una sentencia de una Corte Internacional que de manera expresa reconociera el derecho a acceso a la información como un derecho incluido en la libertad de expresión⁸. En este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado chileno a “entregar la información solicitada por los recurrentes” sobre la empresa forestal Trillium y el proyecto Río Cóndor, en poder del Comité de Inversiones Extranjeras. La sentencia también estableció que “el Estado (chileno) debe adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información bajo control del Estado y realizar, en un plazo razonable, la capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho” (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2006: 65).

La Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública y su reglamento, hicieron exigible el derecho de los ciudadanos de acceder a información pública y establecieron los procedimientos que permiten invocar ese derecho y recurrir de amparo ante el Consejo para la Transparencia. Ya lo señalaba Rehren el año 2009 “El principal desafío que enfrentan las políticas de transparencia en el Chile actual es de orden cultural”.

El origen de la Ley de Acceso a Información Pública de Chile fue un proyecto de ley de los senadores Jaime Gazmuri (del Partido Socialista) y Hernán Larraín (Partido Unión Demócrata Independiente), presentado en 2005. Sus autores indicaban en el preámbulo del proyecto de ley que este se basaba en la creciente implementación de este tipo de iniciativas en otros países y en los tratados internacionales de derechos humanos y de prevención de la corrupción⁹. Inicialmente el proyecto no concitó el apoyo político suficiente.

⁸ Vial, T. 2006. Fallo Claude vs Chile de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Derecho a la Información en la Constitución. En: XXXVI Jornadas Chilenas de Derecho Público: noviembre de 2006. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, p. 1.

⁹ En Chile, los proyectos de ley contienen un preámbulo en el cual se explican las ideas matrices del proyecto (objetivos, motivación y contexto).

Sin embargo, el escándalo de corrupción en el Estado a inicios del primer gobierno de Michelle Bachelet, llevó al gobierno a desarrollar una Agenda de Probidad y Transparencia, que entre otras medidas, dio prioridad a la aprobación del proyecto de los senadores Gazmuri y Larraín. Luego de la introducción de diversas modificaciones y de un debate legislativo de dos años, el proyecto fue aprobado y promulgado en 2008 (Aninat: 2016, 15).

En el proyecto de ley los autores argumentaban que entienden el “derecho al libre acceso a las fuentes públicas de información como la posibilidad real de la ciudadanía de tomar conocimiento de los actos de la administración del Estado y de la documentación que sustenta tales actos.” Para ellos el derecho a información permite un control ciudadano de la función pública que complementa los controles burocráticos tradicionales que rigen al Estado. Este control contribuye a fortalecer la transparencia de la función pública y la reducción de los posibles ámbitos de corrupción.

Tabla 1 Antecedentes de iniciativas y reformas sobre modernización del Estado, Participación Ciudadana y transparencia en Chile (1994-2010) ¹⁰

1994	1994 - 2000	1994	1999	1999	2003	2005	2006 - 2010
Comité interministerial de modernización de la gestión pública	Plan estratégico de modernización de la gestión pública	Comisión de Ética Pública	Instructivo presidencial sobre transparencia	Incorporación legal de principios de probidad, transparencia y publicidad administrativa.	Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento	Inclusión de principios de probidad y publicidad de la información en la Constitución	Agenda presidencial para favorecer la probidad y la eficiencia en la gestión pública
2005	2006	2006	2007	2009	2010		
Moción parlamentaria sobre Derecho de Acceso a Información	Fallo Corte interamericana Claude Reyes vs Chile	Se crea “Gobierno Transparente” por un instructivo presidencial.	Indicación al proyecto de ley que crea el Consejo para la Transparencia.	Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública	Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública		

Fuente: Pefaur: 2015, 41.

¹⁰ Para este análisis se ha borrado de la Tabla la información posterior al año 2010, para ver la Tabla con toda la información revisar Pefaur, 2015.

Si bien para cada uno de los períodos de Gobierno revisados se realizó la mención de los actores principales, es relevante tener una perspectiva de la participación de ellos en la agenda y diseño de la política de manera global, para ello en la siguiente tabla se ha desarrollado el marco de actores institucionales que participaron en el origen de la ley de transparencia. Cabe señalar que en esta tabla se mencionan actores que no fueron mencionados en los períodos de gobierno reseñados, pero que en la revisión realizada se identificaron, por ejemplo a partir de la Historia de la Ley 20.285, y/o son mencionados por los autores relacionados a temas de transparencia (Rehren, 2008; Olavarría, 2010; Precht, 2015; Pefaur, 2015; Aninat 2016).

Tabla 2 Marco de actores institucionales con participación en fase de agenda y diseño de la política de transparencia.

Orden	Actores Públicos		Actores Privados			
1°orden	Ejecutivo	Presidencia	Fundaciones	Fundación Pro Acceso		
		Ministerio Secretaria General de la Presidencia		Fundación Pro Bono		
		Ministerio del Interior		Fundación Participa		
		Ministerio de Hacienda				
	Legislativo	Parlamentarios oficialistas Edgardo Boeninger	Think Tanks	Centro de Estudios Públicos (CEP)		
		Parlamentarios opositores Hernán Larraín, Jaime Gazmuri, Arturo Longton.		Fundación Jaime Guzmán		
	Comisiones	Comité interministerial de modernización de la gestión pública 1994		Instituto Libertad		
		Comisión Nacional sobre ética pública 1994 ¹¹		Centro de Estudios para el Desarrollo		
		Comisión de Probidad y Transparencia 2003 ¹²		Fundación Chile 21		
		Comisión de Probidad y Transparencia 2006 ¹³		Instituto Libertad y Desarrollo		
	2°orden	Gestión y coordinación multisectorial		Ministerio Secretaria General de la Presidencia	Academia	Universidad Católica
				Ministerio del Interior		Universidad de

¹¹ 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.

¹² Presidida por Luis Bates, ex titular del Consejo de Defensa del Estado y presidente del capítulo chileno de Transparencia Internacional, 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.

¹³ El grupo estaba conformado por Enrique Barros, Carlos Carmona, Alejandro Ferreiro, Davor Harasic, María Olivia Recart, Salvador Valdés y José Zalaquett.

				<i>Chile</i>
		<i>Ministerio de Hacienda</i>		<i>Centro de Estudios Públicos (CEP)</i>
<i>3° Orden</i>	<i>Operación</i>	<i>Consejo para la Transparencia</i>	<i>Organismos Multilaterales</i>	<i>BID</i>
		<i>Ministerio Secretaria General de la Presidencia</i>		<i>Naciones Unidas</i>
				<i>Corte Interamericana de Derechos Humanos</i>

Fuente: "Tabla N° 2 Marco de Actores Institucionales con participación en fase de Agenda y Diseño de Chile Solidario"¹⁴.

Etapas de la implementación de la política

La implementación de la política de transparencia ha implicado diversas tareas, algunas de las cuales fueron contempladas en el diseño de la ley 20.285 (Viera-Gallo, 2013, 21-22) y que a continuación se resumen:

-Instalación del Consejo para la Transparencia (CPLT), incluyendo la designación de sus consejeros previa aprobación del Senado, entrega de una sede y puesta en marcha de su presupuesto. Proponer al Presidente de la República su estatuto de funcionamiento, según lo establecía el artículo 41 de la ley. Luego de su aprobación. Contratación del personal para empezar a ejercer sus facultades. Cuando la ley entró en vigencia el consejo empezó a dictar sus primeras instrucciones y recibir reclamos por denegación de información.

-Elaboración del Reglamento de la ley, publicado en el diario oficial el 13 de abril de 2009, luego de recogerse observaciones de la sociedad civil, del CPLT y de la Contraloría General de la República.

-Creación de un sitio web especial y de un sistema de intranet para conectar a los representantes ministeriales y a los encargados por servicio, el que servía para responder inquietudes sobre gestión de archivos, tramitación de solicitudes y exigencias de transparencia activa, entre otras.

- Puesta en marcha de un **programa de capacitación a funcionarios públicos** que durante el 2008 abarcó a 1.300 personas y a partir de marzo de 2009 se realizaron 15 jornadas de capacitación en las capitales regionales con la participación de más de 4.000 funcionarios.

¹⁴ En Pérez, C. (2013) "Estudio De Caso. Análisis del Sistema Chile Solidario desde la perspectiva del Neo- Institucionalismo", Tesis de Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales de la Universidad de Concepción, p. 50.

-Puesta a disposición de los funcionarios una **plataforma de e-learning** en materia de transparencia activa, así como un formato estándar para introducir la información en el sitio web de cada servicio público.

-Creación de un **software del sistema de gestión de solicitudes de acceso a información** que permitía que los usuarios las presentarán a través de los sitios electrónicos de las instituciones públicas y diseño de los formularios estándar para hacer las peticiones de información por escrito.

-Nombramiento de los **encargados de transparencia (enlaces)** por cada servicio público y puesta a disposición de una guía para la realización de su nuevo trabajo.

-Creación de un sistema de **monitoreo central de todas las solicitudes de información**, lo que permitía controlar el grado de cumplimiento de cada repartición pública y el cumplimiento de los plazos legales.

-**Reforzamiento del Archivo Nacional** (aumento de personal y se le otorgaron nuevos recursos) y se brinda asesoría en materia de archivo a las diversas reparticiones públicas.

-Los órganos autónomos diseñaron su propia hoja de ruta.

Sin embargo hubo otras acciones que no se habían planificado en el proceso de diseño de la Ley pero que se fueron realizando en el proceso de implementación:

-Se realizaron reuniones de información y de trabajo con la directiva de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

-Se trabajó con los ministerios y servicios de Vivienda, Educación, Salud y MIDEPLAN (Hoy Ministerio de Desarrollo Social) respecto de un plan para implementar la transparencia activa con información de subsidios y beneficios estatales.

-Se reforzaron las oficinas de atención al público (OIRS) para que pudieran contestar las consultas que se les hicieran por parte de los interesados en solicitar información sobre cómo usar el nuevo mecanismo.

-Elaboración de una estrategia comunicacional, que incluyó el análisis de la forma en que la prensa estaba abordando el tema a medida que se acercaba la fecha de puesta en marcha de la ley.

-Al comienzo no se hizo ninguna campaña destinada a informar al público sobre las nuevas posibilidades que ofrecía la ley 20.285 porque se temía que hubiese una avalancha de solicitudes De información cuando el sistema estaba aún en rodaje.

Asimismo se reconocen acciones diferenciadas por etapas en la implementación del Consejo para la Transparencia (Ferrada: 2013, 39-43), como órgano garante del derecho lo que es indudablemente parte relevante de la implementación de la política de transparencia:

2009: año de instalación

El CPLT se enfrentaba a dos grandes desafíos: cumplir el mandato de la ley de transparencia y generar su institucionalidad. Así se aboca a:

- desarrollar los requisitos administrativos mínimos necesarios para gestionar la organización, con un primer proceso de planificación que derivó en las definiciones estratégicas que orientan su funcionamiento hasta hoy y un plan de instalación inicial
- diseñar e implementar los procesos de negocio de la función de regulación, resolución de amparos y reclamos, captación y atención de clientes.
- Campaña comunicacional “Toma tu derecho”

2010: fortalecimiento e instalación de nuevas funciones

- Fortalecimiento del equipo garante encargado de la resolución de reclamos y amparos.
- Creación de la dirección de fiscalización, incluyendo los ítems de fiscalización de transparencia activa.
- Capacitación presencial aumentando su cobertura a todo el territorio nacional.
- En el ámbito normativo se dictaron las primeras instrucciones generales sobre transparencia activa y costos directos de reproducción y gratuidad.
- Primer seminario internacional de transparencia
- Campaña comunicacional “Preguntar es tu derecho y el Estado debe responder”

2011: Completar capacidades institucionales y mejorar la cartera de servicios

- Primer proceso de fiscalización de transparencia pasiva para evaluar el derecho de solicitar información.
- Aumento de cobertura de fiscalización de transparencia activa
- Se lanza portal de educación a distancia www.educatransparencia.cl
- En la gestión interna se implementa el modelo de calidad basado en las normas ISO 9001:2008 a través de la certificación de procesos institucionales.
- Trabajos preparatorios del proyecto del “Portal de Transparencia del Estado de Chile”

- Diagnóstico y elaboración del modelo de gestión municipal de transparencia, cuyo objetivo era internalizar estándares y buenas prácticas de transparencia en los municipios.
- Constitución de la Red de Transparencia de Acceso a Información (RTA), que apoya el posicionamiento del derecho de acceso a información a nivel de la región
- Lanzamiento campaña comunicacional “Puedes ver lo que pasa aquí”.

2012: Expandir el derecho de acceso y cierre de la construcción institucional

Para el CPLT se considera el cierre del proceso de institucionalización.

- Se focalizó acción en temas prioritarios para la ciudadanía y se trabajó en base a sectores priorizados: salud, educación y vivienda.
- Incorporación de tema estratégico: gestión de archivos.
- En ámbito normativo se dictan instrucciones generales para la estandarización de procesos de acceso a información, gatillados por solicitudes ciudadanas. Con ello se completa regulación administrativa básica para los dos mecanismos principales que contempla la ley: transparencia activa y pasiva.

2013: Posicionamiento de la Ley y del CPLT

Se refuerza estrategia de difusión con foco más explícito diferenciado en tres tipos de clientes: ciudadanos, organismos públicos y stakeholders.

- Primera Campaña nacional de difusión televisiva “Que no te nieguen la información”.
- Se avanzó en un modelo de capacitación presencial, que abarcó todo el territorio nacional con énfasis en sectores prioritarios de la implementación de la política (educación, vivienda y salud).
- El Portal de Transparencia inició su funcionamiento como plataforma de interacción con la ciudadanía y los 125 organismos que comenzaron a operar, se convocó al Poder Judicial, Cámara de Diputados, Senado y a la Contraloría para que se integrarán a la iniciativa.
- EL MGTM pasó de pilotaje a propagación nacional incluyendo a 143 nuevos municipios mediante la celebración de convenios de implementación.
- Se inició la evaluación y difusión del Índice de Transparencia y Acceso a Información Pública (ITAI).

Marco Normativo de la Política de Transparencia

La Política de Transparencia tiene como Marco Normativo a aquellas leyes, reglamentos y decretos que regulan el acceso a información pública, y que Olavarría (2012,18) ha enumerado de la siguiente forma:

- Constitución Política, Artículo 8°
- Ley N° 20.285, sobre acceso a información pública
- Ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada
- Reglamento Ley N° 20.285 D.S. 13/2009
- Estatuto Consejo para la Transparencia
- Ley N° 18.575 sobre bases Generales de Administración del Estado
- Ley N° 19.880 de Procedimientos Administrativos
- Ley N° 10.336 Orgánica de la Contraloría G.R.
- Ley 20.500 de Participación Ciudadana
- Ley 20.730 de Lobby

Así a través de la ley 20.285 sobre acceso a información pública se regula (Artículo 1°):

- el principio de transparencia de la función pública,
- el Derecho de Acceso a la Información (DAI) de los órganos de la Administración del Estado,
- los procedimientos para el ejercicio del derecho y su amparo,
- además de las excepciones a la publicidad de la información.

Para el cumplimiento de la legislación, por parte de los órganos de la administración del Estado, se han establecido normas que regulan los procedimientos de transparencia y publicidad de la información. A través de su cumplimiento se pretende garantizar el DAI velando por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad para los ciudadanos. De este modo, se han establecido dos procedimientos fundamentales en las instituciones públicas:

1. **Transparencia Activa:** es la obligación que tienen los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos y actualizados mensualmente, los antecedentes que se definen en la Ley (artículo 7° / Reglamento artículo 3°, letra i).
2. **Derecho de Acceso a la Información:** es el derecho que tiene toda persona a solicitar y recibir información que obre en poder de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la Ley (artículo 10° / Reglamento artículo 3°, letra d).

Respecto del Derecho de Acceso a Información el Consejo para la Transparencia, a través de la Instrucción General N°10, sobre el proceso administrativo de acceso a información, “precisó, con carácter obligatorio, el sentido y alcance de las normas legales y reglamentarias que regulan el procedimiento administrativo de acceso a la información, con la finalidad de establecer criterios básicos de aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en la materia, a los que dichos órganos deberán ajustar sus procedimientos y sistemas de atención de usuarios cuando se les solicite información, para dar debido cumplimiento a la referida normativa. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad de cada órgano de la Administración del Estado de contar con sus propios procedimientos, en tanto cumplan con los requerimientos mínimos contemplados en la presente Instrucción General”.

De este modo, se establecieron una serie de procedimientos que deben seguir las instituciones públicas al momento de recibir y gestionar Solicitudes de Acceso a Información. A siete años de la puesta en marcha de la ley de transparencia y cinco desde la instrucción que regula el proceso específico para el derecho de acceso a información, las instituciones públicas han implementado gradualmente los procedimientos para cumplir con la política de transparencia, en base a la normativa y regulación existente.

Objetivos de la Política

Los objetivos de la política de transparencia se vinculan con la revalorización y profundización de la democracia, con el fomento de la participación ciudadana e inevitablemente con la lucha en contra de la corrupción. De esta manera, se asume que su implementación fomentaría tanto cambios en la gestión pública, que tenderían a la modernización de los Estados, como cambios en la ciudadanía, que le posibilitarían un mayor empoderamiento frente a lo público y una mayor posibilidad de ejercer control ciudadano sobre las acciones de las autoridades y del Estado, reduciendo así los espacios de corrupción (Pefaur: 2015, 22).

Es necesario además mencionar los objetivos de la ley de transparencia, los cuales son: Regular el principio de transparencia en la función pública, el derecho a acceso a la información de los órganos de la Administración, los procedimientos para ejercer el derecho a acceso a la información y su forma de amparo y las excepciones o causales de secreto o reserva (Precht: 2015, 132).

Población objetivo

La ley de transparencia se aplica de manera total solamente a ciertos sujetos obligados que son aquellos órganos relacionados con la función administrativa, a saber:

- Ministerios
- Intendencias

- Gobernaciones
- Gobiernos regionales
- Municipalidades
- Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública
- Otros creados para el cumplimiento de la función administrativa, como es el caso de corporaciones municipales y fundaciones dependientes del gabinete socio cultural de la presidencia.

Por otra parte la ley 20.285 contiene aplicación parcial para los siguientes órganos:

- Contraloría General de la República
- Congreso Nacional
- Banco Central
- Tribunales de Justicia
- Ministerio Público
- Tribunal Constitucional
- Justicia Electoral
- Empresas públicas creadas por ley
- Empresas del Estado y Sociedades en que este tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

Sin embargo, la política de transparencia va mucho más allá de los sujetos obligados por la ley, y debe concebirse como el marco normativo mencionado anteriormente y que incluye temas de participación ciudadana, probidad, lobby, entre otros. Esto es relevante puesto que se analizará la implementación de la política de transparencia y no sólo de la ley de transparencia, principalmente porque la cultura de la transparencia pretende ir más allá del simple cumplimiento de procedimientos o actividades, incluyendo leyes. Si bien es de suma relevancia el cumplimiento de los estándares de la ley, y aún hoy a siete años desde su puesta en marcha existen serias dificultades en algunas instituciones públicas para lograrlos, la instalación de la política de transparencia pretende generar un cambio en la gestión pública y en la sociedad, es decir pasar desde el nuevo gerencialismo público a un gobierno abierto que abra sus espacios a la ciudadanía de manera proactiva y sin la necesidad de la coacción de sanciones que la ley establece. Por ello es necesario que la cultura organizacional de las instituciones se apropie de la cultura de la transparencia.

Cultura Organizacional y Transparencia

La cultura organizacional corresponde a ciertos esquemas y patrones por los cuales las organizaciones orientan sus decisiones para alcanzar objetivos que han sido consensuados y que moldean la conducta de sus miembros. Su principal autor, Schein (1985) la define como las suposiciones o creencias validadas por un conjunto de individuos que tienen un objetivo en común que orienta y moldea la

conducta. Cada organización, como se detalla más adelante, posee un tipo particular de cultura organizacional que se relaciona con sus objetivos, estilos de dirección, liderazgos, etc.

La discusión de la inclusión de la transparencia en la cultura organizacional plantea, según señala Arellano (2008) dos posturas. La primera es una posición neo institucionalista (NIE), desde la teoría económica, en la cual la inclusión de esta redundaría en menores niveles de incertidumbre donde las organizaciones tenderían a adoptar premisas más racionales que estarían en verdadera consonancia con los objetivos que las orientan, disminuyendo de esta manera, la brecha entre los valores organizacionales y el real desempeño de sus miembros.

La transparencia haría más disperso el poder, ya que la información no sería tratada con discrecionalidad y opacidad, que si bien se consideran negativamente serían funcionales a los estamentos políticos, que como actores interesados son resistentes a la transparencia (Arellano, 2008), pues a través de la opacidad evitan ser evaluados o incluso les permite obtener oportunos beneficios de ella (Stiglitz, 1999 en Arellano, 2008). La inclusión de la transparencia, en este contexto, haría más difícil la concentración del poder y de esta manera se “forzarían” decisiones más racionales y menos políticas. Por lo tanto, la transparencia, como un valor en sí mismo, en la perspectiva del NIE se vincula con una sociedad donde los ciudadanos pueden participar libre y significativamente, ejerciendo la necesaria fiscalización a los estamentos políticos que redundaría en desmonopolizar y despolitizar la burocracia estatal. (Stiglitz, 1999, en Arellano, 2008).

Si bien las premisas del NIE, respecto de la transparencia, pueden ser útiles, en especial cuando la confianza en los actores políticos se encuentra socavada, es también cierto que la total transparencia en las culturas organizacionales, que son disímiles, no necesariamente entregaría los resultados que el NIE y la teoría de la acción racional abogan, básicamente porque buscan reducir la complejidad del fenómeno a una lógica meramente económica-racional, la que responde al juego de castigos o recompensas como un esquema conductista. En este sentido, se constata una posición más escéptica que proviene de los teóricos de las organizaciones que suelen ser más cautelosos al referirse a la transparencia en las organizaciones donde la construcción de las relaciones y estructuras organizacionales son creadas a partir de decisiones interdependientes y no como una relación causa-efecto.

De acuerdo a esto, las tensiones, se evidenciarían por el conflicto que existiría entre escrutinio, control y confianza. El problema radica, en la idea de establecer a la transparencia como una meta-valor en sí misma, sin evaluar el tipo de cultura organizacional que debe implementarla, entendiendo con esto que puede tener distintos resultados, y no como un medio o criterio, de acuerdo al tipo de organización. Además se tiende a asociar la opacidad o ambigüedad como una

representación de maquiavelismo político, como señala Arellano (2008). Los ciudadanos quieren y necesitan saber qué se hace con los recursos y de qué forma, de hecho forma parte del proceso democrático, sin embargo una total transparencia no necesariamente redundaría en mayor eficiencia organizacional en la gestión pública, de hecho no existiría evidencia para apoyar esta afirmación.

En consonancia con lo anterior, el logro, desde la perspectiva organizacional, como criterio de transparencia, indicaría un equilibrio entre supervisión y confianza, especialmente en el estamento público que está supeditado a una dimensión política, por lo que se hace necesario distinguir entre la necesidad de transparencia, como argumento retórico abstracto a su real implementación, dentro de las limitaciones sociales que ello pudiera implicar, sea de vigilancia, promoción de actitudes proactivas, cambio de patrones culturales arraigados, y complejidad, etc.

Gestión del cambio e innovación

La innovación ha sido generalmente un concepto asociado a la gestión o *management* del sector privado, representando al sector público en una posición de ineficiencia, retraso, recalcitrancia y resistencia al cambio y la innovación. Sin embargo, el cambio es un principio que podemos identificar en el funcionamiento de cualquier sistema (Ramírez-Alujas, 2011). Se relaciona a la necesaria interdependencia del sistema y su entorno, es decir para que el sistema pueda sobrevivir debe estar adaptado a su ambiente y esto implica cambio y adaptación. Ahora bien, los cambios, pueden ser continuos o episódicos, siendo imperceptibles los primeros, ya que reflejan pequeños cambios continuos y disruptivos los segundos, pues establecen cambios más profundos que dejan las formas anteriores desactualizadas de manera más o menos evidente.

Ahora bien, la innovación es un tipo de cambio que se refiere a la continua actualización y mejora de las formas, procedimientos, bienes y servicios anteriores. En este sentido, se diferencia del cambio en que una modificación hacia una lógica antigua, desde una nueva, efectivamente constituye cambio, pero no necesariamente innovación. A modo de ejemplo, el retorno a antiguas ideas antiguas, tanto en la moda como el desarrollo artístico, representa un cambio, pero no una innovación, dado que son formas ya creadas. De esta manera, es importante la relación que existe entre innovación y creatividad, en cuanto remite a la idea de mejorar continuamente a través del cambio y la actualización. Para la OCDE la innovación representa la aplicación nueva o significativa de la mejora de un producto, bien, servicio o proceso (OECD, 2009, citado por Ramírez-Alujas, 2011).

El cambio es relevante para las organizaciones, ya que al constituirse como sistemas basados en decisiones están afectas al cambio y a la innovación, lo que les permite mantenerse y sobrevivir. Las premisas de gestión del cambio e innovación también tienen su correlato en el sector público, los cuales han sido denominados como el relato de la modernización del Estado, es decir refiere a la

idea de cambio respecto de un referente antiguo, y corresponden al conjunto de modificaciones sociales, económicas, culturales al estado y su gestión pública, llevadas a cabo por el sector político. Lo cual es relevante, porque las modernizaciones también tienen un correlato en la sociedad misma, en cuanto al proceso de liberación social y económica de las sociedades contemporáneas. Por tanto, la idea de cambio e innovación no constituye un concepto que sólo es posible identificar en las organizaciones del sector privado, sino que muy por el contrario se relacionan a las organizaciones de manera amplia.

Esto se ha visto materializado en la aparición de distintos modelos organizacionales que operan con marcos teóricos que permiten posicionar los distintos cambios e innovaciones. Uno de ellos lo constituye el neo institucionalismo que, como se señaló anteriormente corresponde a una concepción económica racional en cuanto a cómo debería llevarse a cabo las modernizaciones antes señaladas. Ramírez-Alujas (2011), sostiene que la gestión pública debe tener su propio marco interpretativo a este respecto, ya que las organizaciones públicas operan de manera interdependiente, no así el sector privado, que generalmente lo hace a través de objetivos autónomos. Esto implica que las organizaciones públicas comparten objetivos y esto queda claramente evidenciado en la implementación de la política de transparencia y en las institución que forma parte de esta investigación, puesto que para implementar la política de transparencia, y sus propios objetivos, debe coordinarse e interactuar con otras instituciones a nivel local, la Corporación Municipal, y en el sector salud con el Servicio Metropolitano Sur Oriente. De allí que resulte clave el observar e identificar las dimensiones de la cultura organizacional que le permiten esta coordinación, sin la cual se extinguiría, pero a su vez que le permiten o dificultan implementar la cultura de la transparencia en su gestión. En este sentido la implementación de la cultura de la transparencia tiene similitud con la gestión de la innovación en cuanto se pretende que se incorpore como una continua actualización y mejora de las formas, procedimientos, bienes y servicios en general, pero también y mucho más relevante como una apertura de la administración y gestión pública.

Marco Conceptual

Transparencia

Existen diversas acepciones de la transparencia, estas pueden ir desde entenderla como una política pública, como un bien público, como una forma de desarrollo institucional, como un derecho, como un valor ético, como un mecanismo o criterio. SE describirán algunas de estas acepciones, para finalmente señalar que en la política de transparencia chilena este concepto se entiende principalmente de dos formas: como un valor en sí misma y como un derecho llave.

La transparencia puede ser entendida como “una mayor apertura y compartimiento de información que permite al público tomar decisiones políticas informadas, mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos y reducir el ámbito de la corrupción” (Vishwanath y Kaufmann 1999, en Rehren 2008). La transparencia puede ser entendida como un tipo de política pública que permite romper el secretismo desde el momento en que los ciudadanos tienen el derecho formal y real de conocer los archivos que registran la información público gubernamental (Berrones y Guzman, 2011). Si se entiende como una política pública, la transparencia influye los organismos gubernamentales en los que actuaría como un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes áreas del desempeño gubernamental.

Berrones y Guzmán (2011) sostienen que también puede ser entendida como bien público, en este sentido la información se produce y circula por diferentes espacios de la gestión institucional en los cuales las autoridades tienen responsabilidad. Esto implica que el mundo de la información pública es parte de intercambios entre personas, agentes productivos y organizaciones sociales que se relacionan con los procesos que dan como resultado la adopción de decisiones sustentadas en la regulación institucional. El mundo de la información pública tiene como horizonte la diversidad, la complejidad y la interacción de actores que se interesan en su producción y distribución en los diversos ámbitos de la opinión pública, las oficinas de gobierno, los mercados y la esfera de las organizaciones que en la vida privada se estructuran para dar vida a la acción colectiva.

Así Naessens (2010) señala que la transparencia implicaría también una forma de desarrollo institucional que se relaciona con la capacidad de gobernar, lo cual implica la creación de condiciones para que los gobernados incursionen con derechos, protección y responsabilidades en la esfera de la información público-gubernamental. De ahí la importancia de que la transparencia sea entendida como una política pública que favorece un ambiente de acercamiento entre las autoridades y los ciudadanos para generar canales de comunicación e información que posibiliten bases de confianza (Naessens, 2010: 105).

En este marco se relaciona con el derecho a la información, la efectividad de la transparencia y el acceso a la información (Luna, 2008:216), los cuales se relacionan con el conocimiento de los archivos administrativos en razón de que contienen información y documentos que son de interés público para los ciudadanos y se encuentran bajo la custodia de las organizaciones gubernamentales. También se considera a la transparencia como un valor ético que todo servidor público debe aplicar en el ejercicio de su función (Naessens, 2010). Por ende la transparencia en el gobierno, además de un valor, se convierte en un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad.

A nivel internacional, el Comité de Transparencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) la define como “el proceso por el cual la información de las condiciones existentes permite ser accesada para la toma de decisiones y acciones, de manera visible y entendible”.

En un sentido amplio, la transparencia implicaría una “política de transparencia”, en tanto que “acceso a la información”, se entendería como “el derecho de acceso a la información”, siendo éste último un instrumento de la transparencia.

En la normativa de la Ley sobre Acceso a la Información Pública se define en el artículo 4º inciso 2º el principio de transparencia:

Artículo 4º.- El principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley”.

Asimismo, figura en el artículo 11 de la Ley N° 20.285 dentro de los principios que rigen el acceso a la información:

“c) Principio de apertura o transparencia, conforme al cual toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas”.

Aninat (2016) en tanto describe los objetivos e hipótesis subyacentes a las iniciativas de transparencia de la siguiente manera:

El acceso a información como un derecho ciudadano en sí mismo.

Mayor transparencia sobre las decisiones públicas puede facilitar mayor accountability¹⁵, aunque aún no está claro en la literatura cómo el acceso a la

¹⁵ Aninat señala que accountability se traduce como rendición de cuentas, se refiere a hacer responsables a los actores de sus decisiones; mientras que accountability en la función pública se

información afecta el accountability, cuáles son los mecanismos a través de los cuales actúa, transparencia es necesaria pero no suficiente para generar accountability y no la genera de manera automática.

Transparencia y accountability promueven participación ciudadana. Fox (2007) plantea que las reformas de transparencia, accountability y participación son complementarias y apoyan mutuamente su implementación exitosa. Pero aún existe escasa evidencia de la existencia de dicha sinergia ni de los mecanismos a través de los cuales ocurriría.

La transparencia se ha transformado en uno de los **valores** más relevantes para los Estados actuales, ocupando un lugar privilegiado en la agenda internacional (Pefaur, 2015). Prueba de aquello, es la significativa presencia del derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, en donde, por ejemplo, se ha consagrado este derecho en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, donde se establece por una parte la obligación del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder, a través de la publicidad de información, “toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana”, y que “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información” y, facilitando canales para solicitar información, estableciendo que “toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla” y que “el acceso a la información es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. (Convención americana sobre derechos humanos, 1969).

De esta manera, tal como señala Pefaur (2015) el derecho de acceso a la información se ha vuelto relevante para el sistema interamericano de derechos humanos, siendo referido además en la resolución de la asamblea general de la organización de Estados Americanos (OEA) de 2009 y esculpido en la “Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información” de 2010 de la misma organización y ratificado en la jurisprudencia de distintos Estados latinoamericanos, en donde en alrededor de 20 países en América han adoptado políticas de acceso y transparencia y otros se encuentran en camino de hacerlo (CIDH, 2009).

Desde esta perspectiva, se establecen las bases mínimas, para la existencia de legitimidad de la actuación pública, toda vez que el Estado transparenta su accionar

refiere a que los individuos y organizaciones son responsables de ejecutar sus prerrogativas de acuerdo a ciertos estándares (ya sean determinados explícitamente por la normativa que regula sus acciones, o implícitamente en cuanto a estándares esperados por la sociedad).

y la ciudadanía adquiere el derecho de conocer los fundamentos, decisiones y acciones que realizan las autoridades, de este modo, al menos se abren los canales para propiciar la legitimidad en el accionar de lo público (Pefaur, 2015).

En este sentido, la génesis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Chile fue concebida como un instrumento que permitiría alcanzar una efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos (BCN, 2008a), pero también, bajo la premisa que el acceso información había sido reconocido y garantizado en el derecho internacional como un derecho humano fundamental (Mendel, 2009). El principio que lo ampara entonces, es el reconocimiento que los órganos de la administración del Estado mantienen información en tanto custodios del bien público y, en tal sentido, las normativas de acceso a la información reflejan la idea fundamental de que el ciudadano constituye un agente, y cómo tal, es un sujeto jurídico portador de derechos que le son inalienables (O'Donnell, 2010, citado por Pefaur, 2015).

El Derecho de Acceso a la Información es también conceptualizado como un derecho que establece una puerta de entrada al ejercicio ciudadano de otros derechos, también llamado “derecho llave”, pues la existencia de información disponible para la ciudadanía por parte del Estado plantea que las personas tienen derecho a demandar información sobre las decisiones tomadas por la autoridad y también sobre el procedimiento que llevó a cabo para adoptar dichas decisiones en el ámbito de cualquier política pública, lo que determina que las personas pueden poseer mejor información sobre los mecanismos de acceso a la oferta de programas públicos orientados a satisfacer derechos.

En este marco, la transparencia y el acceso a la información, se ha entendido como una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de los derechos políticos y es un instrumento para la realización de otros derechos humanos, toda vez que el acceso a la información permite conocer qué derechos se tienen y cómo defenderlos (CIDH, 2009).

En el caso chileno, Olavarría (2011) sostiene que la política de transparencia surge en el contexto de episodios de corrupción, la formulación y posterior implementación se orienta más bien a satisfacer un derecho de tercera generación. De este modo la transparencia y el acceso a la información pública se constituyen como bienes públicos que fortalecen el funcionamiento institucional, aportan legitimidad al funcionamiento del sistema democrático y previenen la corrupción. El supuesto básico detrás de este recorrido es que la existencia de mecanismos de control social establece desincentivos a prácticas corruptas, a la vez que genera una más efectiva vinculación de los ciudadanos con el Estado. De este modo, la promoción de la transparencia y del acceso a la información converge con el interés de las élites, en el sentido que incrementa la legitimidad de las instituciones y de las prácticas de administración del Estado (Olavarría, 2011: 13).

Derecho de acceso a información

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental a nivel internacional; corresponde a un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas, prevenir la corrupción y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Reconoce que las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y siendo su misión servir a los ciudadanos toda la información que generan y obre en su poder porque pertenece a la ciudadanía.

Numerosas instituciones internacionales encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos han reconocido la naturaleza fundamental del derecho al libre acceso a la información, así como la necesidad de que éste se proteja expresamente por leyes que estén encaminadas a que este derecho se respete y se implemente en la práctica. Entre otras normas e iniciativas, Acces Info Europe (2010) destaca:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en 1948 por la Naciones Unidas incluye en su artículo 19 al derecho de acceso a la información: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Este precepto plantea la necesidad de una estructura informativa al servicio del individuo para que éste pueda opinar, demandar, participar, intervenir y evaluar la actuación de sus autoridades y de la misma sociedad (López, 2009:12, citado por Berrones, R., y Guzmán, M., 2011).

En el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

El 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas establece en su artículo 19 la misma protección al derecho de acceso a la información.

Toda ellas reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión implica una serie de libertades agrupables en dos vertientes: por un lado, el derecho a informar y emitir mensajes (que supone la posibilidad de difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor), y por otro, el derecho a ser informado (que comprende la facultad de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor) (López Ayllón, 2009:12).

En 1993 la Comisión para los derechos humanos de las Naciones Unidas creó la oficina del Relator Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión, de cuyo mandato era parte esencial la definición del contenido de dichos derechos. Ya en 1995 este Relator anotó que “el derecho de buscar información o de tener acceso la

información es uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión”. Desde entonces referencias al derecho de acceso a la información se pueden encontrar en cada informe anual de dicho Relator.

- American Convention on Human Rights - Article 13

- European Convention on Human Rights - Article 10

- Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa - Article IV

Acces Info Europe (2010) señala que las diferentes y numerosas menciones al derecho de acceso a la información coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando. Supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permitan controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de nuestros derechos. Acces Info Europe (2010) lo destaca además como un valor intrínseco al concepto de democracia.

El Convenio del Consejo de Europa sobre Derecho de Acceso a la Información fue adoptado el 27 de noviembre del 2008. Es el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a documentos públicos en manos de las autoridades públicas. La Convención para el Acceso a Documentos Oficiales establece las garantías mínimas que los Estados miembros del Consejo de Europa deben integrar en sus leyes nacionales de acceso a la información. Aunque este Convenio es un acuerdo de mínimos y por ello no recoge todas las demandas de la sociedad civil europea, consigue establecer las condiciones básicas para la buena puesta en práctica del derecho de acceso a la información.

De este derecho se pueden deducir tres cuestiones muy importantes (Zaldívar, 2006: 34, citado por Naessens, 2010):

El derecho a atraerse información. Esto incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.

El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta y, b) la constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado, que contiene las facultades de: a) recibir información objetiva, oportuna y completa y, b) con carácter universal, es decir, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

Así el derecho a la información presenta una doble vía, por un lado, incluye al sujeto que informa, que es un sujeto activo y, por otro lado, al receptor de la información que es un sujeto pasivo, quien exige de primero una cierta calidad de la información

Generalmente se supone que el concepto transparencia es sinónimo de derecho de acceso a la información o de rendición de cuentas lo cual no es correcto ya que aunque es cierto que mantienen relación entre sí, son conceptos diferentes.

Acceso a la información designa a aquella información que debe solicitarse para obtenerla. El acceso a la información “es el ejercicio de un derecho ciudadano por medio del cual los gobernados pueden conocer, solicitar y supervisar las acciones de los gobernantes” (Escudero y Galindo, 2007: 13, citados por Naessens, 2010) por lo que la información debe ser de dominio público a menos que existan razones para reservarla.

El derecho de acceso a la información se vincula a la transparencia porque se basa en que la información es un bien público y, por tanto, no hay razones desde el poder estatal para negarla a los ciudadanos.

“El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”¹⁶.

Aninat (2016) sostiene que las iniciativas de derecho de acceso a información pública surgen desde dos vertientes ideológicas: la primera la describe como la escuela de profundización de la democracia que promueve la participación ciudadana y servicios públicos de calidad como derechos democráticos en sí mismos, la segunda vertiente, según este autor, yace en el *New Public Management*, el cual considera a los ciudadanos como consumidores de servicios públicos y por tanto asume que con mayor información disponible los ciudadanos se comportarán como consumidores más exigentes, demandando mejores servicios, lo que a su vez mejoraría los incentivos del Estado para proveerlos (Joshi, 2011, citado en Aninat, 2016).

Un hito clave para impulsar las iniciativas de transparencia para mejorar los servicios públicos y el funcionamiento del Estado fue el World Development Report del Banco Mundial de 2004, el cual identificó las fallas de accountability como un factor relevante entre los determinantes de las fallas en entrega de servicios públicos.

La literatura sobre implementación práctica de iniciativas de transparencia ha sido desarrollada por ONG's (como Transparency International), organismos multilaterales y agencias locales implementadoras de estas iniciativas. Mientras que

¹⁶ Organización de Estados Americanos. Declaración de principios sobre libertad de expresión, en <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos13.htm>

la literatura de evaluación de efectividad e impacto de la transparencia ha sido desarrollada principalmente por la academia, organismos multilaterales y de cooperación internacional.

Un segundo ámbito de contexto que afecta directamente la interrelación entre transparencia y participación ciudadana se relaciona con las capacidades de los ciudadanos (como el capital social y el nivel de escolaridad), los recursos disponibles para el procesamiento de la información (como mayor competencia en los medios de información masiva u ONGs que activamente supervisan, procesan y divulgan información), la motivación política (como los grupos motivados por una reforma educacional o la conservación del medioambiente) y los recursos para organizarse y actuar frente a la nueva información pública.

En su estudio de 2007 sobre los desafíos para la implementación de leyes de acceso a información, Calland y Neuman articulan la relación existente entre los diferentes factores de contexto, señalando que el éxito de una ley de acceso a información, en definitiva, es corresponsabilidad del Estado y de la sociedad civil y que para evaluar los factores que puedan incidir en el éxito de las iniciativas, es clave considerar ambos lados de la ecuación en conjunto: analizar la naturaleza y capacidades del Estado (oferta) y la naturaleza y capacidades de los ciudadanos para demandar accountability (demanda). En el caso de la oferta estatal, señalan los niveles de democratización; el nivel de voluntad política para llevar adelante las iniciativas de transparencia, incluyendo sanciones cuando corresponde y la creación de bases institucionales amplias de apoyo; y la economía política en la que opera una iniciativa, incluyendo los marcos legales, de sanciones y de incentivos que los funcionarios tienen¹⁷.

Rendición de cuentas o accountability

El término rendición de cuentas, está muy vinculado con la idea de controlar al poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Este concepto pone de manifiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir al poder, con lo que adquiere una gran relevancia democrática. Deriva de la palabra inglesa accountability, la cual a veces se traduce como control, otras veces como fiscalización y otras como responsabilidad, pero la traducción más frecuente es como “rendición de cuentas”, incluyendo tanto a los que rinden cuentas como a los que exigen cuentas.

¹⁷ En el caso de los factores ciudadanos, señalan las capacidades de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil (OSC) para aprovechar las oportunidades que genera la iniciativa de acceso a información y accountability; y el grado en que las iniciativas de transparencia y accountability son parte de estrategias colectivas en varios niveles y no acciones individuales de agencias del Estado que funcionan aisladas de otros actores claves.

La noción de rendición de cuentas encierra dos dimensiones básicas: “Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, citado por Aninat, 2016). Esta definición incluye no sólo el derecho a recibir información por parte de la comunidad, sino también la obligación, por parte de los funcionarios de difundirla, es decir, incorpora el derecho a recibir una explicación como el deber de justificar el ejercicio de poder. Concretamente, los gobernantes deben estar abiertos a la inspección pública, deben poder explicar y justificar sus actos, y si incurren en faltas o ilegalidades, deben sujetarse a las sanciones correspondientes. De este modo, la rendición de cuentas se transforma en un diálogo crítico entre funcionarios y ciudadanos, es un puente de comunicación permanente que se establece entre las autoridades y la sociedad. “Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”.

La rendición de cuentas incluiría tres maneras distintas para prevenir y corregir abusos de poder: primero obliga al poder a abrirse a la inspección pública; en segundo lugar lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y por último lo supedita a la amenaza de sanciones.

Como se puede advertir este concepto se vincula con términos afines como el de vigilancia, monitoreo, auditoría, fiscalización, penalización, coacción, castigo, entre otros, y todos comparten la misma inquietud: controlar el ejercicio del poder. De este modo, queda claro que la rendición de cuentas es un elemento imprescindible de la democracia, dado que se opone totalmente a cualquier régimen autoritario. Sus dos dimensiones: la transparencia de hechos y de razones, ponen de manifiesto su aspiración en la lucha contra la opacidad del poder.

El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas la ciudadanía se asegura que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia se exige a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético (Aninat, 2016).

En un gobierno democrático, la información es el elemento fundamental que posibilita el debate público entre los que exigen y los que rinden cuentas. Para el servidor público no es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir la rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública. Así, la rendición de cuentas se presenta como un verdadero principio de “eficiencia administrativa” (Aninat, 2016).

Un gobierno más abierto, donde haya mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones, donde haya un mayor acceso público a la información oficial, donde se requiera que los funcionarios declaren sus bienes y donde se aplique una mayor vigilancia por parte de los medios de comunicación, refleja un importante crecimiento en cuanto a la aplicación de los valores y pone de manifiesto un importante desarrollo de la ética pública. La confianza en el gobierno es fundamental en cualquier sociedad, en especial cuando los ciudadanos esperan que los servidores públicos sirvan a la pluralidad de intereses con justicia y que administren los recursos de forma correcta. De este modo, la ética se transforma en el soporte ideal para garantizar esta confianza.

Por su parte, Mulgan (2003, citado por Aninat, 2016) manifiesta que un factor relevante para el éxito parece ser el nivel de autoridad o poder que tiene el actor que busca generar accountability sobre el actor que está siendo controlado. Es decir, si es que el actor que busca generar rendición de cuentas (a través de una iniciativa particular de transparencia) tiene los instrumentos de penalización para obligar a que se realice dicha rendición de manera efectiva. La penalización del comportamiento anómalo es claramente más fuerte que la obligación de rendir cuentas. Sin embargo, es la interacción de estos pilares el determinante principal: sin sanciones aplicadas por el propio Estado, la presión social por rendición de cuentas no logra el objetivo final de promover un buen comportamiento. De igual manera, sin la presión de actores sociales, los actores dentro del Estado pueden evitar aplicar las sanciones que la ley determina. En la misma línea, Argawal et al. (2009) enfatiza la importancia de la combinación de mecanismos que premian y sancionan comportamiento de los funcionarios públicos.

Bajo esa trazabilidad, las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas (accountability) y acceso a información pública, han ido surgiendo, principalmente, desde la década de los 90' como mecanismos para hacer frente a las "fallas" o déficits tanto de la democracia como del desarrollo (Mc Gee y Gaventa, 2011). Bajo esta definición, la democracia, el desarrollo y el proceso de "empoderamiento ciudadano" se verían obstruidos cuando existen fallas de accountability (Banco Mundial, 2004). A partir de esta visión, el Banco Mundial (Banco Mundial, 2004) ha propuesto desde un enfoque centrado en el ciudadano, el ejercicio de control social en el centro de la discusión, abogando por una interacción más directa entre los usuarios de los servicios públicos y las autoridades e instituciones gubernamentales como una forma efectiva de modernización (Aninat, 2016).

El análisis basado en la política de la rendición de cuentas resalta que las reformas de transparencia y accountability se ven afectadas por múltiples ejercicios de poder que pueden afectar y obstruir la implementación de las iniciativas en sus diferentes fases. Por tanto, para diseñar iniciativas de transparencia y rendición de cuentas y para su evaluación posterior es fundamental considerar la economía política que

afectará los procesos de diseño e implementación de la iniciativa, y los datos e indicadores que se generen para su evaluación (Aninat, 2016).

Gobierno abierto

Ramírez –Alujas señala que el término Gobierno abierto (*Open Government*) no es nada nuevo, ya que a fines del siglo pasado, apareció por primera vez de manera oficial en el espacio político británico. Como lo afirman Chapman y Hunt (1987, citados por Ramírez-Alujas, 2011), en su plano original se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad. Sin embargo, a lo largo de los años dicha primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un Gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta. Ello también se refería a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos manejan las instituciones públicas.

Chapman y Hunt (1987, citados por Ramírez-Alujas, 2015) señalan que hablar de Gobierno abierto significa debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común.

El Gobierno Abierto implica que los funcionarios públicos y los políticos estén sometidos día a día a la rendición de cuentas, tanto horizontales como verticales -representación y societal- que la participación de los ciudadanos y las asociaciones público-privadas estén marcadas por la colaboración deliberativa para que la política pública y los servicios públicos, además de ser de calidad, sean respuestas a las preferencias y derechos de la gente.

De esta manera, entre los aspectos fundamentales del Gobierno Abierto se expresan en que éste promueve, o debería promover, una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que se toman decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que se facilite la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que se comunique todo lo que se decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010: 11).

En su concepción original, se trataba de un gobierno que buscaba “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de combatir el secreto gubernamental y reducir la opacidad burocrática (Ramírez-Alujas, 2011) y este “abrir las ventanas” se produce porque “los ciudadanos necesitan información para ver qué se está haciendo al interior del gobierno, y participación para expresar

sus opiniones sobre el quehacer gubernamental” (Meijer, 2012: 11). Respecto de Gobierno Abierto y transparencia, se ha señalado que “ya no es el tiempo en que los gobiernos pasivamente proveían información solamente sobre lo solicitado y a discreción gubernamental, sino el requisito de más compromiso activo en la información pública, comunicar las operaciones internas de la gestión” (Mariñez, 2012: 7) y para ello los datos abiertos se convierten en elemento fundamental de la transparencia gubernamental.

Por tanto, transitar a un Gobierno Abierto implica un conjunto de cambios en la perspectiva de la cultura organizacional, sobre todo en la organización pública, y de gestión, los cuales se resumen en:

1. **Cambio en los procesos.** Los procesos en la administración pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos, no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan, y por lo tanto, hay que re-ingeniarlos para conseguir que así sea, hay que transformarlos.
2. **Cambio en la organización.** Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados.
3. **Cambio en las formas de relación.** Del mostrador a la mesa redonda, del correo certificado a la comunicación en línea, de la obligación de la presencia física a las facilidades de relación, etc. (Calderón, 2012: 27).

La perspectiva de Gobierno Abierto implica considerar la convivencia democrática como un proceso participativo. Mariñez (2012) plantea que los gobiernos deben concebirse como plataformas de democracias participativas que tengan como características la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos apoyados por las tecnologías de la información y modelos de gestión basados en la confianza que impliquen funcionarios responsables con ética pública.

Gobierno Abierto implicaría “mecanismos institucionales que permitan a una democracia hacer de lo público lo que es del público por lo que las decisiones públicas deben someterse al escrutinio de los ciudadanos, es decir, en el marco de un nivel de transparencia donde el gobierno esté dispuesto a permitir a la gente monitorear sus resultados y a participar en sus procesos de política pública” (Mariñez, 2012: 6). Plantea que para el Gobierno Abierto se requiere de una transparencia que implica un compromiso activo respecto a la información pública, comunicar las operaciones internas de la gestión, donde los actores

gubernamentales colaboran poniendo a disposición datos y documentos para las necesidades del público con el objeto de evaluar la acción y ejercicio del gobierno.

Bajo esa mirada, uno de los componentes de las agendas de Gobierno Abierto, que mayor potencial posee en el impacto que pudiesen tener tanto para la gestión pública como para la ciudadanía, se halla en los **datos abiertos**, porque han revolucionado el concepto de transparencia tal como se había venido implementando, en palabras simples, significa contar con información que puede ser transformada para un fin mayor al interés individual, lo que resulta en una nueva relación entre productor y receptor de la información. “La apertura del gobierno es la medida por la que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones, entonces, a partir de esta apertura, podríamos decir que la producción de datos e información tiene valor en sí misma” (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Un dato por sí mismo no es útil, hasta que se juntan diversos datos que luego se convierten en información y si a esta información se le da una interpretación, se habla de conocimiento (Mariñez, 2012), por ende, uno de los objetivos centrales de las políticas de gobierno abierto, que es transformar los datos en conocimiento con valor para las personas, encuentra su oportunidad de desarrollo en la correcta implementación de iniciativas de disponibilización de datos abiertos.

Douglas Schuler, señala que el Gobierno Abierto ofrece un grupo provocativo de ideas para la reconstrucción del gobierno con el objetivo de aumentar y mejorar las habilidades de las sociedades democráticas para enfrentarse efectivamente, sustentablemente y equitativamente a cuestiones o problemas¹⁸. Aunque reconoce que en la democracia en ocasiones se bloquea el acceso a los procesos y además, estos a su vez, son a menudo amañados por la élite política o económica (Schuler, 2010: 92).

Se replantea el papel del administrador público, puesto que crearían oportunidades para el compromiso con los ciudadanos, utilizando esas oportunidades para educar, organizar y activar instancias de promoción y participación en la esfera pública. También significa que los administradores públicos se comprometerían a colaborar con los ciudadanos para identificar, definir los problemas, crear y aplicar soluciones.

¹⁸ Schuler (2010) plantea otros tres conceptos, además de gobierno abierto, que son la base y el centro de lo que sería una plataforma de democracia desde el gobierno: la inteligencia cívica, vista como inteligencia colectiva directa, dirigida a enfrentar desafíos compartidos; la democracia, como la forma de organización política que encarna la inteligencia cívica, intercepción entre el ideal y la práctica; y la deliberación en línea, que es un proceso de comunicación directa, a través de las tecnologías de la información disponibles, mediante la cual la gente discute de manera abierta sus razones, intereses, habilidades y valores, con la intención de llegar a un acuerdo para la toma de decisión.

Como parte de esto, las relaciones gobierno-ciudadanos se tornarían más simétricas, dialógicas antes que regulativas, y basadas en la autoridad, dándose así, las condiciones habilitantes que permitan desarrollar la deliberación e incorporar las opiniones individuales en las decisiones de interés general (Habermas, 1998).

Hoy en día las instituciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información, es decir, forzar al gobierno y al sector cívico al movimiento por una sociedad abierta. Por tanto, se requiere de más compromiso activo con la información pública, es decir, promoción de la transparencia activa, que implica comunicar las operaciones internas de la gestión. Por eso, la relación entre transparencia, información y democracia es fundamental y básica. La información porque ayuda a las competencias democráticas como la formulación de preferencias y opiniones probadas, y la participación, porque provee elementos significativos en la elaboración de las decisiones públicas. Transparencia del gobierno y participación son dos avenidas del Gobierno Abierto, según Meijer (2012). En resumen, la discusión sobre la transparencia del gobierno se focaliza sobre la relación entre la disponibilidad de la información (government transparency) y el uso de esta información por ciudadanos y stakeholders (participación).

De allí la relevancia del paradigma de Gobierno Abierto en relación a la cultura de la transparencia, puesto que actualmente el camino para transitar desde el nuevo gerencialismo público, desde el que se implementaron políticas de modernización del Estado, y posteriormente la política de transparencia, a políticas que incorporen la participación ciudadana y promuevan la apertura de las instituciones públicas para la co-creación de políticas con las comunidades, es en primer lugar instalar y promover en los funcionarios públicos, pero más específicamente en las diferentes culturas organizacionales de las instituciones públicas, la cultura de la transparencia que servirá como base, como insumo y como criterio de decisión para instalar la transparencia y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía como un valor en sí mismo y como un derecho que permite acceder a otros derechos básicos, como es la salud.

Cultura Organizacional

La Sociedad Moderna y los Sistemas Sociales

Para comprender el concepto de cultura organizacional es imprescindible dar cuenta del contexto de modernización y aumento de complejidad en el que se desarrollan las organizaciones en las sociedades funcionalmente diferenciadas. Como señala Paulus “La enorme complejidad de la sociedad contemporánea la ha llevado a diferenciarse en sistemas especializados en el desarrollo de ciertas funciones específicas, tales como la política, economía, religión, educación y ciencia” (Paulus, 2006).

En este sentido, la sociedad moderna se caracteriza por la complejidad en las relaciones sociales en anteposición a modelos de sociedad tradicionales, descritos fundamentalmente como esquemas estamentales de estratificación social – teocracias – monarquías – castas – colonialismos, es decir donde la ubicación social del individuo está determinada a partir de su ascendencia. En estas sociedades, como señala Isaia Berlin, denominadas pre-modernas, no existía una delimitación entre las distintas esferas de comunicación social, como sucedía durante los procesos de secularización del estado moderno, que comprendía un proceso que buscaba generar una diferenciación y linde entre la esfera religiosa y política.

En la sociedad moderna, producto de estos procesos de secularización y diferenciación, las esferas de comunicación se encuentran lindadas y especializadas, lo que implica que operan a través de códigos propios, los cuales han sido descritos de manera binaria. Por ejemplo, el sistema de justicia opera a través del código; legal – ilegal, el sistema económico por medio de pago – no pago, el sistema educativo en la oposición instrucción – no instrucción, etc. Cada área de comunicación responde a un medio o código respecto del cual desempeña una determinada función. Estas esferas especializadas y auto-clausuradas han sido denominadas sistemas funcionales.

El enfoque sociopoiético del sociólogo Niklas Luhmann, enfatiza que el principal atributo de las sociedades modernas estriba en la diferenciación funcional, es decir se observan sistemas que cumplen funciones específicas y no reemplazables, los cuales son capaces de generar sus propios elementos, para sustentar su operación, característica intrínseca de los sistemas autopoieticos. Señala, de la misma manera, que las organizaciones están supeditadas a determinados sistemas sociales, de este modo existirían organizaciones de carácter económico, tales como bancos o entidades financieras, organizaciones educativas como universidades o escuelas, etc. Sin embargo, Andersen, (2003), Rodríguez (1994), Paulus (2005), indican que las organizaciones constituirían sistemas sociales en sí mismos y no “parte” o un “subconjunto” de los sistemas generales descritos, de este modo estarían acoplados estructuralmente a ellos y operarían de manera polifónica (Paulus, 2005, Andersen, 2003), no existiendo una vinculación excluyente con algún sistema social en particular.

Las Organizaciones

En este contexto, producto del aumento de la complejidad en las diferentes esferas de comunicación, se imposibilita que cada individuo sea completamente autosuficiente, por lo que surge la necesidad de especialización de las distintas funciones, como indica Rodríguez “...la vida en sociedad se ha hecho demasiado compleja para que sea posible la autosuficiencia de todos y cada uno de sus habitantes” (Rodríguez, 2002:17). Lo que se señala, es que las organizaciones corresponden a sistemas sociales que ejecutan de manera más precisa y eficiente

el sentido general de los sistemas funcionales, a partir de la decisión como unidad básica de operación y comunicación.

Son las decisiones, de cualquier organización y no los individuos que pertenecen a ella; la unidad irreductible a través de la cual se las observa. A diferencia de los sistemas sociales, las organizaciones limitan la pertenencia de sus miembros, de acuerdo al sentido que desarrollan. De esta manera, una organización corresponde a una entidad social en la cual los individuos son seleccionados a partir de ciertos requerimientos de inclusión, interactuando entre sí a través de pautas de conducta ya establecidas, de acuerdo a objetivos en común.

Como señala Luhmann, la decisión es una forma específica de comunicación, lo relevante de esta afirmación estriba en que la decisión no se reduce a aquellos individuos que “la realizan” o “las intenciones” que se les atribuyen, sino que constituye la forma de comunicación e identidad particular de la organización como sistema de decisiones. Ahora bien, las organizaciones no toman constantemente decisiones para cada eventualidad que enfrentan, sino que muchas de sus resoluciones están sedimentadas en su operación a través de premisas que, provienen de la propia experiencia de la organización, o del entorno en el que se desenvuelven. El conjunto de premisas, puede ser observado en una organización a través de las consignas con que manejan sus funciones, símbolos, creencias y expectativas, que se materializan tanto en su reglamentación como los objetivos que la definen como organización. Tales símbolos pueden ser observados en la misión/visión, reglamento interno, lemas, máximas, etc. Elementos que constituyen, en conjunto, factores importantes para la evaluación de la cultura organizacional.

De acuerdo a lo señalado, podemos identificar a las organizaciones como un fenómeno inherente a la sociedad moderna “Se ha generalizado un sistema de tipo propio que puede definir para sí tareas altamente específicas y estructurarse de manera que la finalidad perseguida pueda constituirse con un mayor grado de eficiencia” (Rodríguez, 1992). Esto implica que las organizaciones aseguran el cumplimiento más eficiente y específico de una función que remite a la reducción de complejidad, en un entorno que se ha vuelto sumamente complejo y heterogéneo, que implica, necesariamente la división y coordinación especializada del trabajo.

Siguiendo este último punto, para la evaluación del modelo organizacional, es conveniente especificar y enfatizar dos conceptos que permiten observar de mejor manera la comunicación organizacional: La decisión y las premisas de decisión.

Decisión

En el modelo conceptual especificado, se ha hecho énfasis en que la unidad básica de comunicación en una organización corresponde a la decisión, constituyendo, de este modo, un sistema cerrado de decisiones. “Las decisiones sólo pueden ser comunicadas, si se comunican también las posibilidades descartadas, de otro modo

no se podría comprender que se trata de decisiones” (Luhmann, 2000, pág. 56). De esta manera, los procesos decisionales corresponden a una forma que permite evaluar condiciones y parámetros por los cuales se orienta una organización, entendiendo que los principios que emplazan el decidir organizacional son una función de la organización y de las expectativas del entorno.

La decisión constituye una forma por medio de la cual las organizaciones reducen complejidad, respecto de un espectro de posibilidades de elección, donde la decisión corresponde a la elección más probable dentro de un conjunto de alternativas para un problema o necesidad en particular. Es importante destacar que la selección de una determinada decisión implica el detrimento de otras alternativas que constituyen una opción mejor o igualmente válida para el cumplimiento de determinados objetivos.

Premisas Decisionales

El proceso decisional corresponde a la comunicación inherente de la organización, opera como antecedentes, tanto respecto del entorno como de sus propias experiencias. Sin embargo, como sistema de decisiones, las organizaciones no evalúan decisiones en cada eventualidad, ya que muchas de ellas están condensadas, por así decir, en elecciones ya resueltas que operan en la memoria de la organización como la respuesta que resultaría más adecuada a una determinada coyuntura, aun cuando esto no siempre es así, en cuanto a la crítica de Merton, en la cual se profundizará más adelante. De la misma forma, la condensación de premisas decisionales, no implica, de manera alguna, que estas sean monolíticas, es decir si bien establecen directrices relativamente estables en el tiempo, cambian constantemente, aunque de manera imperceptible para los miembros de la organización.

De esta manera, como señala Rodríguez, las premisas corresponden a decisiones sobre decisiones. Estas constituirían, aquellos parámetros indecibles, que se encuentran condensados en la misma operación organizacional, funcionan como antecedentes y expectativas respecto de las decisiones esperadas por parte de los miembros de la organización. Esto quiere decir, que la premisa en una organización, responde a una condensación de decisiones que orienta a las demás decisiones, el ejemplo más claro es que la mayor parte de las organizaciones basa sus decisiones en la noción de eficiencia, sin decidir, ser o no eficiente, ya que esa posición se da por sentada. De la misma forma, toda organización busca cumplir su objetivo y por lo tanto nunca se decide a este respecto.

Cultura Organizacional

Como sostiene Schein, la cultura organizacional corresponde a las presunciones y premisas básicas que son comunes a los miembros de una determinada organización. De manera más precisa señala; “El nivel más profundo de

presunciones básicas y creencias que comparten los miembros de una empresa, las cuales operan inconscientemente y definen, en tanto que interpretación básica, la visión que la empresa tiene de sí misma y de su entorno. Estas presunciones y creencias son respuestas que ha aprendido el grupo ante sus problemas de subsistencia en su medio externo, y ante sus problemas de integración interna. Se dan por supuestas porque repetida y adecuadamente llegan a resolver estos problemas” (Schein, 1988).

Se desprende de esta definición que las premisas y patrones conductuales que se pueden observar en las organizaciones corresponderían a una condensación, en cuanto a las formas más eficiente o eficaces que se han ensayado para resolver un problema. Se indica de esta manera, porque la cultura organizacional opera en un nivel inconsciente, donde muchas de las premisas constituyen creencias acerca de cómo llevar a cabo un trabajo. Tales creencias son validadas por los miembros de la organización, constituyendo expectativas de funcionamiento institucionalizadas, que se orienta y dirige a través del canal de la autoridad. Sin embargo, la crítica de Merton a los antropólogos funcionalistas indica que muchos de los elementos de la cultura organizacional, no necesariamente implican rasgos relativos a la eficiencia, eficacia o al mejor modo de resolver un problema, sino que frecuentemente representa lo contrario, es decir en la cultura organizacional sí pueden habitar ciertos rasgos que hacen que un problema se genere o se extienda en el tiempo, afectando incluso el objetivo que orienta a la organización.

Esta afirmación se sostiene en la evidencia respecto de los continuos esfuerzos por buscar nuevas formas o medios para el cambio de la cultura organizacional, como una alternativa que permitiría mejorar la productividad y la eficiencia de una organización, o de cambiar viejos esquemas que se encuentran desactualizados y ya no responden a los requerimientos del entorno.

La premisa de los críticos de la definición de las conceptualizaciones tradicionales de cultura organizacional, como Schein y otros, indica que si la cultura organizacional representa un modo de aprendizaje de las mejores maneras de operar, ¿Por qué sería necesario cambiar un determinado esquema que ya resulta ser eficiente? O ¿Por qué se han hecho esfuerzos por el cambio de la cultura en distintos tipos de organizaciones?

Darío Rodríguez, desde el enfoque sociopoiético, ensaya una nueva forma de entender la cultura organizacional como “El conjunto de premisas básicas sobre el que se construye el decidir organizacional. Estas premisas aparecen como indecibles e indecidas, es decir, como que ellas mismas no fueran producto de una decisión” (Rodríguez, 2001). Este enfoque determina a la premisa como una decisión sobre la cual no se puede ejercer una decisión, pues ya se encuentra sedimentada en la operación organizacional, y corresponde a la identificación con

la cual es observada la organización, como señala Rodríguez; su “estar en el mundo”.

Estas premisas, que aparecen como indecibles, representan los aspectos elementales de la cultura organizacional, sin embargo no implican que no pueda ser modificadas, pues la cultura organizacional es dinámica, varía constantemente, lo que hace que los cambios sean imperceptibles para sus miembros, siendo lógico que su diagnóstico necesariamente deba ser realizado por miembros externos a la organización misma.

La Cultura Organizacional es una posibilidad, seleccionada, pero no la única, constituye una elección entre muchas opciones probables de operación para una determinada organización. En virtud de lo señalado, es posible sostener que la cultura organizacional sí puede ser alterada, aunque no puede hacerse por decreto o removiendo a los miembros que la constituyen, pues los patrones que identifican a una organización no está relacionada con los individuos que la componen, sino con las decisiones que la organización adopta y frecuentemente estas premisas se extienden más allá de la eventualidad de sus miembros.

Tipos de cultura organizacional y Transparencia

Dado que cada cultura organizacional es distinta, es posible identificar diferentes patrones, que configuran distintas culturas organizacionales, tal como la personalidad distingue a distintos individuos (Salazar, 2013). Lo cual permite identificar una tipología que permite clasificar y caracterizar, buscando los patrones dominantes en cada cultura.

Cameron & Quinn (1999) proponen un modelo denominado OCAI (Instrumento de evaluación de la cultura organizacional) por sus siglas en inglés. Este modelo de evaluación describe una tipología de cuatro tipos de cultura organizacional que pueden estar presentes en una organización, cada una de ellas no representa un modelo excluyente, ya que las organizaciones pueden presentar rasgos de varios de los tipos que a continuación se describen. Lo que se busca es describir el tipo de organización dominante en una organización.

Para la configuración de la tipología de cultura organizacional Cameron & Quinn (1999) se basan en 6 dimensiones que sostienen el modelo:

- a) Cómo se concibe la organización, esto se relaciona con el objetivo de la organización
- b) Los miembros y sus patrones de comportamiento.
- c) Cómo son los liderazgos y su pautas de dirección
- d) El estilo de dirección
- e) Los valores compartidos
- f) Como define la organización el logro o éxito

A partir de las dimensiones señaladas se configuran cuatro tipos de cultura organizacional, las cuales son definidas como cultura jerárquica, de clan, de mercado y adhocrática. Por otro lado, Hellriegel (1998) propone un modelo en el cual destaca la cultura burocrática, que si bien es similar a la cultura jerárquica, se diferencia de ella en la valoración que los miembros atribuyen a las reglas y procedimientos, siendo en esta última necesariamente positiva y funcional al entorno en el que se desenvuelven.

A continuación se describen cada uno de las tipologías:

La **cultura jerárquica**, se caracteriza por generar un ambiente formal, ajustado a las reglas con las cuales opera la organización, su objetivo es generar resultados eficientes, confiables y predecibles. Los miembros constituyen elementos constitutivos de una estructura donde las funciones y jerarquía están claramente delimitadas. El estilo de dirección se caracteriza por hacer cumplir las premisas que guían la organización. Las pautas que comparten los individuos se orientan al respeto y acatamiento de las normas. Hellriegel (1998) denomina a esta cultura como un tipo **burocrático** de cultura organizacional, el cual se caracteriza por que sus miembros valoran las reglas y procedimientos. Al igual que en la cultura jerárquica su objetivo es lograr resultados predecibles, confiables y eficientes. La autoridad está claramente estipulada y sus líderes tienen la función de vigilar el cumplimiento del reglamento, claramente este tipo de cultura se adscribe a la burocracia como modelo de organización y gestión pública, siendo la eficiencia el valor más importante en ella.

La **cultura de mercado** se relaciona con las culturas organizacionales orientadas a las transacciones, donde existen elementos externos como proveedores y clientes. Sus miembros tienen perfiles orientados a la competitividad e individualismo. El estilo directivo promueve conductas agresivas e individualistas, bajo la premisa que la competencia entre los miembros redundará en el éxito corporativo. Su objetivo es generar ventaja competitiva y reputación corporativa, la cual se traduce en rédito económico, participación y dominio sobre el mercado.

La **cultura de clan** es un tipo de cultura organizacional basada en atributos tales como la lealtad y el compromiso que va más allá del intercambio salarial, la configuración de grupos por sobre equipos y especialmente el intercambio, a largo plazo que compromete el compromiso individual por seguridad y estabilidad que proporciona la organización. Sus miembros se caracterizan porque establecen relaciones interpersonales profundas, más allá de las relaciones profesionales. El estilo directivo concibe el ejemplo como un patrón de conducta asumiendo el líder un rol de tutor, incluso paternalista, donde se interesa por las motivaciones y problemas de los miembros del grupo. El estilo de dirección se basa en el consenso

y el trabajo en equipo. Su objetivo es constituir grupos de trabajos confiables y leales a través del tiempo, logrando generar un clima laboral cómodo y seguro.

La **cultura adhocrática** se relaciona a ambientes cambiantes y flexibles, donde la innovación y creatividad son sus rasgos más importantes. Su objetivo es generar nuevos bienes, servicios, procedimientos, etc. Se relaciona fuertemente con la cultura de la innovación, y con estilos de dirección enfocados en la capacidad de asumir riesgos, pero calculados. Los miembros presentan rasgos de comportamiento proactivo, donde los valores compartidos son el compromiso con la innovación y afrontar el constante cambio en el entorno, a través de la creatividad.

La tipología expuesta se relaciona con la transparencia en la medida en que se defina con que enfoque se la vinculara. Para el logro de los objetivos de esta investigación, se considera a la transparencia como un fin en sí mismo y como un valor, a la vez que se operacionaliza a través del derecho de acceso a la información, en este sentido constituye un valor de la gestión, pero también se articula como criterio y como procedimiento de una política pública dentro de los procesos de modernización del Estado. De acuerdo a esto, se supone que las organizaciones que implementen prácticas que promuevan la transparencia, como un valor en la gestión pública, evidenciarán un tipo particular de rasgos, que puede coincidir con la tipología señalada, bien sea, jerárquica para asegurar los cumplimientos de la ley de transparencia o para innovar en nuevas formas de implementación, que se vean reflejadas en premisas decisionales particulares en las organizaciones, afrontando los cambios necesarios que se requieren para cambiar hábitos arraigados respecto del tratamiento y resguardo de la información, pero principalmente de la gestión pública.

Relación entre cultura organizacional y transparencia

En este sentido, en el contexto de la implementación de la política de transparencia, el tipo de cultura organizacional que se requiere para que sea exitosa podría incluir rasgos jerárquicos para asegurar el cambio de premisas decisionales anteriores, por ejemplo la creación del Consejo para la Transparencia como órgano garante y sancionador, y también rasgos adhocráticos que permitieran la adaptación de las organizaciones a estos cambios que deben ser no sólo de forma, sino que de fondo. Respecto de la vinculación con la cultura de la transparencia, es relevante considerar los rasgos asociados a los tipos de organización, ya que por ejemplo si en una institución pública existiera una cultura organizacional del tipo clan se podrían dar comportamientos asociados a paternalismo, nepotismo o a corrupción política, lo que en Chile adquiere la forma de “compadrazgos” o “pitutos”, mientras que si una institución tuviera las características de la cultura de mercado o burocrática las medidas para la implementación de la política de transparencia deberían ser distintas. Es por ello que conocer el tipo de cultura organizacional de cada institución resulta clave para abordar los desafíos de la implementación de la

cultura de la transparencia en cada institución pública. Lo que permitiría no sólo ahorrar tiempo y esfuerzos, si no también evitar el agotamiento de los miembros de la organización y por sobre todo el desencanto y frustración de la ciudadanía que observa la implementación de medidas, actividades y procedimientos que no cambian en nada la esencia de la administración pública, desde su perspectiva, como cerrada y opaca.

Sin embargo estas son reflexiones previas al trabajo de campo que se realizará en esta investigación, puesto que no es posible establecer en base a la revisión bibliográfica, evidencia de una interdependencia entre tipos de cultura organizacional y transparencia, la literatura en general no las vincula, con excepción de Arellano (2008) quien lo hace conceptualmente, es decir existirían tipologías de cultura organizacional que supuestamente, teóricamente, serían más *ad hoc* pero porque se alejan de la tipología de cultura burocrática, o al menos intentan superarla, pero no se ha encontrado ningún documento que las vincule directamente (cultura organizacional-transparencia). Por eso es que esta investigación pretende ahondar en la relación existente, más específicamente sobre la incidencia que tiene la cultura organizacional en la transparencia.

De manera preliminar sin embargo es posible adelantar que es a través del concepto de gobierno abierto que se vinculan, pero no como cultura y transparencia, sino que la transparencia forma parte de los pilares del gobierno abierto y el gobierno abierto apunta a la incorporación de sus principios y valores en la cultura organizacional.

A través de los conceptos y preceptos del gobierno abierto se plantea que la implementación de medidas y criterios de transparencia, así como del aseguramiento y exigibilidad del derecho de acceso a la información implican una evolución desde la mera transparencia como cumplimiento legal a la transparencia como parte de la cultura organizacional en una institución pública, lo que daría origen o sentaría las bases para el gobierno abierto.

Marco Empírico

A continuación se presentarán diversos estudios acerca de la transparencia y cultura organizacional, cuyos hallazgos son relevantes para esta investigación.

El estudio “*Avances y Desafíos en la Implementación del Derecho de Acceso a la Información en el Sector Municipal*”, llevado a cabo por el *Consejo para la Transparencia (CPLT)*, en el año 2016, tuvo como objetivo analizar el estado de implementación de la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública (DAI) en el mundo municipal, mostrando los logros, brechas y desafíos respecto al acceso a la información pública. Se seleccionaron 323 municipalidades que forman parte del modelo de gestión de transparencia municipal (MGTM), clasificadas según la tipología de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

Los resultados de este estudio evidencian los progresos en la implementación del derecho de acceso a la información en el sector municipal; se desprende que aquellos ciudadanos que tienen experiencias positivas de acceso a la información pública perciben una relación más cercana y presentan mayores niveles de confianza hacia el Estado. Respecto de las fiscalizaciones de Transparencia activa el promedio obtenido por los municipios es de 65%, mientras que el de los OAC (órganos de administración del estado) es de 93%. En cuanto a las solicitudes del derecho de acceso a la información (DAI) los municipios obtienen menores resultados de cumplimiento que los OAC. En 2015 registraron un 73% de cumplimiento versus los OAC que fueron medidos, que obtuvieron un 82%, es decir, una diferencia de 9 puntos porcentuales, cifra que, eso sí, acorta la brecha registrada en 2014. En las fiscalizaciones de solicitudes (IDAI) presenciales los municipios registran los mayores puntajes, por sobre los OAC (74% y 69% respectivamente para el año 2015 y los mismos porcentajes en 2014). Esto es indicativo de un mayor cumplimiento municipal y podría asociarse a la mayor habitualidad de estas instituciones a la atención de público.

Por otro lado, los resultados de sumarios y sanciones a causa de infracciones a la Ley N° 20.285, aplicados por CPLT, superan ampliamente los correspondientes a otras instituciones. De hecho, el segundo grupo que posee más sumarios corresponde a las corporaciones municipales. La participación de las municipalidades en el modelo de gestión de transparencia municipal indica que a marzo de 2016, 323 de los 345 municipios han suscrito el convenio de colaboración, de los cuales 40% lo ha implementado íntegramente. El Estudio de Satisfacción de Clientes del CPLT, muestra que un 90% de aquellos enlaces encuestados en municipios ha recibido alguna capacitación por parte del Consejo, las cuales son evaluadas satisfactoriamente, sin embargo, también solicitan mayor instrucción en diferentes materias. Así, la mayoría de ellos desean ser capacitados en temas como actualización o aplicación de la normativa (64%), manejo de archivos (62%), y

protección de datos personales (59%). En menor medida, se señala capacitaciones sobre los aspectos más generales del ejercicio del Derecho, esto es, SAI y TA (44% y 41% respectivamente). Estas mismas temáticas también fueron mencionadas en las entrevistas aplicadas en el estudio de impacto del MGTM (CPLT, 2015a), realizándose especial hincapié en la necesidad de contar con más capacitaciones.

Para mejorar la valoración de la Ley y del DAI, no sólo sería relevante la realización de capacitaciones de sensibilización, sino que también es fundamental el involucramiento de la autoridad –alcaldes y/o directores–. Un 72% de los enlaces municipales está de acuerdo con que “Las otras áreas del organismo en que trabajo responden con eficiencia los requerimientos que se les hacen para responder solicitudes de información pública”, este porcentaje llega al 87% en los enlaces de ministerios y servicios públicos. Considerar que la transparencia y el DAI tienen utilidad, implica reconocer que tienen beneficios, la mayoría de los consultados mencionaron la importancia de informar a la ciudadanía respecto a la gestión municipal. Sin embargo, existen percepciones negativas respecto de la transparencia y el DAI principalmente por los costos, mientras que sólo un 44% argumenta que los beneficios de la Ley son superiores a sus costos, un 18% señala que los costos son superiores, y un 19% no sabe cuáles son los beneficios y/o costos de la Ley.

El estudio concluye que se observan importantes avances durante los últimos años y las brechas de cumplimiento entre municipios y OAC se han reducido. Esto se comprueba, concretamente, a partir de los resultados de las fiscalizaciones realizadas por el CPLT, principalmente en el caso de aquellas referentes a solicitudes de acceso a la información, pero también a nivel de Transparencia Activa. Algunos de los principales avances que se pueden mencionar en estos aspectos son el conocimiento de gran parte de los funcionarios respecto de la Ley y el CPLT, la utilización de una plataforma web –principalmente el Portal de Transparencia– para gestionar las solicitudes de acceso a la información y la opinión casi unánime del personal municipal de que la transparencia es necesaria y útil a para los municipios.

En la investigación *“Efectividad de las Políticas de Transparencia en Chile y su Impacto en Gestión Pública”* del autor Aninat C. del año 2016, cuyo objetivo fue sentar los primeros cimientos para la investigación sobre la efectividad e impacto de la Ley de Acceso a Información Pública de Chile publicada en 2008. Se analizaron solicitudes de acceso a información de OAC (Organismos de la Administración Central del Estado), en base a las bases de datos, disímiles entre sí, que cada institución construye. Para el año 2014 el total de bases de datos correspondía a 2965, donde 1244 eran instituciones OAC y 1721 municipios.

Los resultados de este estudio dan cuenta que el promedio alcanzado por los OAC en el indicador sintético de Transparencia Activa, era el doble que el alcanzado por

los municipios, con una desviación estándar menor. Además, la mayor parte de las instituciones se concentraban sobre los noventa puntos en TA. Algo similar ocurría, aunque en menor medida, con las variables del Derecho a la Información. Cuando se considera el caso particular de DAI, se aprecian puntuaciones que se comportan como variables categóricas cuando en términos teóricos son variables continuas, generando clusters de observaciones alrededor de tres puntajes, pero con una fuerte concentración en los extremos de las escalas. Esto puede deberse, tanto al comportamiento de los municipios respecto a la dimensión analizada, como también a las características del proceso por el cual los puntajes son asignados. Es importante señalar, que a pesar de la información indicada, los análisis sugieren que, con los datos disponibles actualmente, no se podría identificar una relación entre la implementación de prácticas de transparencia y la calidad de la gestión municipal en las áreas que se evalúan en este estudio.

La investigación concluye que el caso chileno, tanto en la motivación de la creación de la ley como en las complejidades metodológicas para evaluar su impacto, se ajusta a la experiencia internacional identificada en la literatura comparada sobre iniciativas de transparencia y accountability. En cuanto a la medición impacto, Las características de los datos, sin embargo, no permitieron identificar relaciones significativas entre transparencia y gestión. La información de gestión pública para los OAC, desarrollados por DIPRES, y para los municipios, desarrollada por SUBDERE, a los que se pudo acceder no han sido desarrollados para la comparación entre instituciones, sino para asignar presupuesto e incentivos monetarios a través de la evaluación del cumplimiento de compromisos institucionales anuales. Por otro lado, en la implementación para lograr dichos objetivos sí se requiere identificar las características de los ciudadanos “usuarios de la nueva información” y a los funcionarios públicos “oferentes” de esta información, junto con las variables de contexto como capacidades institucionales y capacidades sociales.

La *Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia*, en octubre del año 2015 realizó la “*Sistematización de Experiencias CPLT N°2. Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto*”. El Objetivo era evaluar el impacto del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (MGTM), con el fin de determinar si este había conseguido los beneficios o efectos esperados por el Consejo para la Transparencia (CPLT). Se trabajó con los municipios que han establecido convenio con el CPLT y han implementado el MGTM, esto corresponde a 297 municipalidades. Dado el diseño de la investigación se indica un grupo control conformado por aquellas comunas que aún no ingresan al MGTM. (N=48) y de la misma manera se establece el grupo tratamiento que corresponde a las comunas que ya están incluidas al MGTM (N=297). De los resultados obtenidos destaca, que los municipios han mejorado su gestión en transparencia. Esto se evidencia en el

aumento de los puntajes obtenidos en los procesos de fiscalización del CPLT. Sin embargo, existirían problemáticas comunes en la gestión de la transparencia, asociadas en general a los municipios de menor tamaño. Se observan efectos en diferentes aspectos asociados a SAI tales como; tramitación de solicitudes, tiempo de tramitación, resultados de fiscalizaciones. En el grupo tratamiento se observa la habilitación de canales de ingreso SAI en tres formatos online, presencial y postal, en tanto en el grupo de control, si bien existen estos canales aún no han sido formalizados. En general los entrevistados de los municipios del MGTM, señalan que sus tiempos de respuesta son menores.

El estudio concluye diversos aspectos que pueden ser replicados para fortalecer otros proyectos de políticas públicas, esto se ve materializado en una adecuada adaptación al MGTM a la realidad y las necesidades de los municipios, la incorporación de actores clave, a través de alianzas estratégicas, el reconocimiento de la relevancia del compromiso político de los alcaldes para llevar adelante esta iniciativa, además de la gradualidad y flexibilización en la implementación que permite incluir herramientas de acuerdo a las capacidades de los municipios. Se señala que debe continuarse con la promoción de aquellas herramientas enfocadas a la gestión de SAI, dado que el MGTM genera efectos relevantes en este ámbito.

En el estudio denominado *“Estudio Científico de la Investigación en Transparencia Informativa, Participación Ciudadana y Prestación de Servicios Públicos mediante la Implementación del e-Gobierno”* presentado por *Alcaide M., Rodríguez, L., Gard, M.*, en el año 2014. Se busca desarrollar un análisis científico que permita ayudar a los investigadores en el desarrollo y la dirección de los futuros análisis y la identificación de las tendencias en materia de investigación este corresponde a su objetivo general. Se trabajó con las revistas que arroja la base de datos web of Knowledge a través de palabras tales como; *“«Electronic Government», «e-administration», «electronic administration» y «e-Government»”*, (N=40).

Entre los resultados relevantes a destacar están que se evidencia un aumento en las TIC en el ámbito de la administración pública, materializado en investigaciones basadas en el concepto del E-gobierno. Aunque la frecuencia es escasa, es en el área de la administración pública donde hay un mayor crecimiento en volumen de investigación. De estos artículos, el 46,86% (164/350) versan especialmente sobre la participación electrónica y el empleo de las tecnologías Web 2.0. Además, la prestación de servicios a través de Internet (28,00%), y la transparencia informativa, rendición de cuentas y divulgación de información (25,24%). La evaluación longitudinal o temporal de cada una de las temáticas da cuenta que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones evidencia una tendencia al alza. En la comparación por áreas se da cuenta que USA, Europa y Asia concentran la mayor

parte de la investigación en esta base de datos, de la misma manera en economías emergentes, tales como África, Latinoamérica y algunas regiones de Asia y oriente medio, las contribuciones son menores.

En el estudio, “*Desarrollo de Estrategia de Posicionamiento para el Consejo para la Transparencia*” desarrollado por Anker, C. en el año 2014. El objetivo perseguido corresponde a evaluar y proponer un plan estratégico de posicionamiento para el Consejo para la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

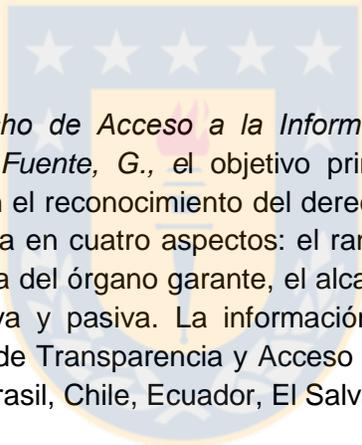
Entre los resultados que arroja la investigación se indica que es necesario potenciar y fortalecer la imagen corporativa del CPLT, lo que permitiría posicionar al consejo en la opinión pública como un organismo autónomo y garante del derecho de acceso a la información. En particular es necesario dirigir las campañas comunicacionales a sectores socioeconómicos medios y bajos (C2, C3 y D), ya que son los grupos que menos conocen la ley y quienes más se pueden beneficiar de ella. Las campañas deben estar focalizadas y centradas en las demandas, en las áreas relevantes de los servicios que presta el estado, como lo son salud y educación o vivienda, así como también considerar los aspectos territoriales implicados. Es de suma relevancia desarrollar la redacción de contenidos en un lenguaje simple, cercano y amigable, que pueda ser comprendido por la ciudadanía en general y que serán aplicables a las distintas piezas gráficas y/o soportes comunicacionales definidos.

El estudio concluye que los logros en cuanto a la garantización del acceso a la información requieren un cambio cultural, tanto institucional como ciudadano, para abolir la larga tradición de opacidad que ostenta el funcionamiento a nivel público. Es relevante, en un aspecto operativo que las propuestas del CPLT se enfoquen a identificar focos o sectores de carácter crítico para cumplir con los objetivos propuestos.

En el año 2014 se llevó a cabo un estudio denominado “*Autonomía para la Garantía de Acceso a la Información Pública en Chile*”, realizado por Contreras, M. en el año 2014. Su objetivo principal fue analizar el atributo de autonomía institucional del Consejo para la Transparencia en el marco de la implementación de la Ley N°20.285 en Chile desde abril de 2009 a abril de 2014.

Entre los resultados encontrados se puede destacar que entre todas las dimensiones analizadas, la que obtiene mayor desarrollo de parte del legislador es la denominada “neutralidad”, ya que todas las variables operacionales definidas se encuentran fuertemente resguardadas por el articulado de la ley de transparencia y complementados por el Estatuto de funcionamiento del CPLT.

El estudio concluye que delimitar el concepto de autonomía del Consejo para la Transparencia significó ahondar respecto de una serie de estudios referidos a autonomía de agencias dependientes, documentos normativos y técnicos, cuyos contenidos relevaban un factor en común: la creación de este tipo de entidades obedece a circunstancias particulares y como tal, se configurará las características del órgano autónomo. La particularidad de las agencias independientes, las distintas experiencias y contextos en las cuales nacieron, hacen sin duda que la autonomía sea justificada y configurada por el legislador caso a caso. Pese a ello, persisten elementos claves que le entregan este rasgo y las hacen ser agencias independientes por esencia. El ser un órgano independiente no significa ser autárquico o actuar sin sujeción a un marco legal. Si bien no existe un superior jerárquico al cual dar cuenta, existe un contexto jurídico dado y límites de acción y es precisamente esto último que se requiere que esté garantizado por fuentes legales. La autonomía siempre se expresa mediante instrumentos jurídicos, siendo estos los que determinan el grado o la medida de la autonomía que se le otorga a cada institución.



En el estudio *“El Derecho de Acceso a la Información Pública”* del año 2014 desarrollado por *De la Fuente, G.*, el objetivo principal de la investigación era actualizar los avances en el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en América Latina en cuatro aspectos: el rango jurídico del reconocimiento del derecho, la naturaleza del órgano garante, el alcance de la norma y la distinción entre transparencia activa y pasiva. La información se obtuvo de 8 países que conforman la RTA (Red de Transparencia y Acceso a la Información) entre los que se encuentran; Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

Entre los resultados de la investigación, respecto del *rango jurídico de la norma* la mitad de la normativa de acceso a la información pública en la región latinoamericana tiene menos de 10 años de operación y de esta el 50% se ha promulgado con posterioridad al 2010. Para *La naturaleza del órgano garante* es requisito indispensable, para hacer efectiva la norma, la existencia un tipo de institucionalidad específica que cumpla con el efectivo reconocimiento de derecho de acceso a la información pública. Respecto *Al alcance de la norma*, en todos los países donde existe una pauta específica en materia de transparencia y acceso a la información se identifica a las instituciones que tienen el deber de cumplir la ley (sujetos obligados). En algunos casos, dicha norma sólo alcanza al poder ejecutivo, mientras que en otros casos involucra también a otros órganos del Estado e incluso, a instituciones que siendo de naturaleza privada, reciben aportes del aparato público, ya sea por contrataciones o concesiones. Por último, en cuanto a la *transparencia activa y pasiva*, todos los países que tienen norma específica en la región distinguen claramente entre ambos conceptos, menos en el caso de

Paraguay, que siendo la ley más reciente en Latinoamérica, no realiza esa distinción.

El estudio concluye, de acuerdo a lo observado, que una buena combinación de los aspectos señalados permite, además de la existencia de verdaderos mecanismos de control y sanción, lograr una cultura de transparencia donde el derecho sea respetado como tal. El aprendizaje para la región es que en materia de acceso a la información, sobre todo considerando la juventud de la política, es que los entornos institucionales son determinantes a la hora de marcar avances y retrocesos en el derecho.

El Equipo de la Iniciativa del proyecto FONDEF realizado en el año 2014 denominado “Consolidación y Aplicación del Modelo sobre Monitoreo de Riesgo de Corrupción” tuvo como objetivo principal identificar los procesos de la gestión institucional de los Gobiernos Regionales y las áreas y/o procesos críticos, desde un punto de vista de la propensión a la comisión de actos de corrupción, y su diagramación ingenieril. Se trabajó en base a la experiencia de 30 especialistas de distintas ONG, docentes de distintas universidades, servidores públicos, abogados especialistas en temas de protección de datos personales, etc.

Los resultados se estructuraron en función de la identificación de procesos críticos que constan de tres etapas, para tal efecto se constataron 19 casos de corrupción los cuales fueron rankeados, identificando a los gobiernos regionales que más causas o sanciones han recibido. ETAPA I: Se cuenta con un ranking de hallazgos críticos significativos que representan la casuística más probable de ser constatada como comportamiento no probado por parte de agentes vinculados a los procesos de los programas FNDR. Estos hallazgos, fueron calificados por nivel de criticidad según escala diseñada, y ordenados desde mayor a menor, quedando un ranking con hallazgos calificados con valores 5 y 4. ETAPA II: Luego se solicitó al equipo experto contraparte de cada uno de los 4 programas FNDR, que identificaran la globalidad de procesos de negocios subyacentes en cada programa de inversión, lo que dio como resultado un inventario de procesos de negocios. ETAPA III: Identificado el inventario de procesos globales para cada uno de los programas, lo siguiente fue solicitarles, a los equipos expertos como contraparte, que identificaran en cuál o cuáles de los procesos globales, podían de hecho vincularse con cada uno de los hallazgos críticos identificados, lo cual arrojó, finalmente, un conjunto de procesos críticos, para cada programa FNDR.

El estudio concluye que la percepción de corrupción en Chile y particularmente en los gobiernos regionales, aparece como excesivamente optimista y confiada, respecto de la evidencia empírica revisada, donde a través de informes de la controlaría general de la república se han revelado 3 gobiernos regionales con

evidencia de conductas no probas y que además revisten importancia significativa, dado que representan a algunas de las comunas más importantes del país, como son: el gobierno regional de Valparaíso, de Antofagasta y Santiago respectivamente.

En el estudio *“Transparencia en Funcionarios Públicos Chilenos”* de Olavarría, G., García, M. & Allende, C. del año 2014. El objetivo general correspondía a examinar la propensión que los funcionarios públicos tienen hacia la transparencia en el Estado y al acceso ciudadano a la información pública. El estudio se realizó con 344 funcionarios públicos seleccionados aleatoriamente, de los cuales 29 eran directivos, 167 profesionales y 148 administrativos, 151 hombres y 193 mujeres, 300 eran funcionarios de la Administración Central y 44 funcionarios municipales.

Los resultados evidencian, que los funcionarios públicos chilenos están mayoritariamente de acuerdo o muy de acuerdo que el Estado chileno es moderno (61,8%), que es transparente (57,2%), que es democrático (65,9%), que es subsidiario (72,3 %) y que facilita el acceso ciudadano a sus servicios (69,7%). En el caso de los funcionarios municipales, quienes principalmente piensan eso corresponden al estamento de personal administrativo. De manera general, existe una percepción positiva respecto del estado chileno y su operación respecto de la transparencia y la democratización de sus procesos. Respecto del conocimiento y percepción de la ley y el CPLT, aunque el 80 % de los funcionarios declara conocer la existencia de la ley de acceso a la información pública, un 63 % sabe acerca de la existencia de un organismo fiscalizador de la transparencia y un 60,8% sabe de la existencia del CPLT. El ejercicio de su función es la modalidad principal por la que los funcionarios se enteraron de la existencia del CPLT (27,9 %) y de la ley de acceso a la información pública (28,7 %). El 14,48% expone que no sabe respecto de los procedimientos acerca de los datos requeridos para tramitar una solicitud de información a algún organismo público. Un poco más de un quinto no expresa saber que la solicitud debe llevar los nombres y apellidos del solicitante o su apoderado, el 40% no declara que se debe identificar el organismo al que se dirige la solicitud, casi un tercio no expresa que se debe identificar claramente la información solicitada, casi la mitad no identifica que la solicitud debe ser firmada por el solicitante o apoderado, casi un cuarto no sabe o declara abiertamente no conocer los plazos de respuesta a las solicitudes de información, y el 35 % declara no conocer acerca de los banner de transparencia activa.

El estudio concluye que la mentalidad y la percepción funcionaria se constituyen en factores favorables para el ejercicio efectivo del derecho. Sin embargo, también se visualizan debilidades tales como el conocimiento limitado respecto de los procedimientos necesarios para garantizar el acceso a la información.

En el estudio denominado *La Transparencia, la Comunicación y la Confianza en las Instituciones Públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España* llevado a cabo por Rubiños, M. en el año (2014) tiene como objetivo evaluar el papel que las medidas de impulso a la transparencia tienen en el proceso de recuperación de la confianza en las instituciones.

Entre los resultados cabe destacar tres factores que alimentan el debate respecto de reforzamiento de la transparencia en el sector público: la crisis económica y los consiguientes gastos en el presupuesto, el descrédito por los casos de corrupción y por último el retraso en la modernización de las administraciones públicas. El estudio concluye que la transparencia por sí sola, si bien es una condición necesaria, no es suficiente para el aumento de la confianza. De esta manera, no hay acuerdo para una relación causal entre transparencia y confianza. De la comparación de las legislaciones española e inglesa se desprende que el texto inglés dedica más atención e importancia a la dimensión proactiva de la transparencia que la recién aprobada Ley de Transparencia. La *Freedom of Information Act* tiene un enfoque anticipatorio, dibujando distintos escenarios y entrando a fondo en los detalles sobre cómo debe publicarse la información, fijando esquemas de publicación homogéneos que deberán ser previamente aprobados por el Comisario designado para tal fin. En lo relativo a la figura encargada de la vigilancia de la ley y su impulso, la LT recoge la creación de un Consejo para la Transparencia y una Oficina de la Transparencia de la que aún no se conocen muchos detalles. El modelo inglés ha demostrado que da mucha importancia al seguimiento de la implantación de la ley. Como se ha señalado, la ley británica destaca por su enfoque proactivo y por ser prolija en cuanto a las pautas sobre la publicación de datos. También lo es en cuanto a los plazos en los que debe desarrollarse la transparencia “reactiva”, fijando límites para que las administraciones respondan a las peticiones de los diferentes públicos.

El estudio concluye tanto en la literatura como en la investigación empírica que examinan la relación entre transparencia y confianza no existe acuerdo sobre los posibles efectos positivos, y por tanto es discutible una relación causal, ya que cuando se verifica el efecto es limitado. Se señala que esto podría responder a que las instituciones pueden correr más riesgos al someter su información al escrutinio público.

En la *Evaluación de la ley N°20.285 Sobre Acceso a la Información* de los autores Scherman, A & Gerber, M & Ibarra, F. en el año 2014. El objetivo general del estudio consistió en identificar y cuantificar la experiencia de los usuarios y actores involucrados de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y la percepción sobre la contribución a indicadores de participación ciudadana y lucha

contra la corrupción. La muestra estuvo constituida por dos submuestras, asociadas a dos diferentes encuestas, la primera relativa a funcionarios públicos con 350 funcionarios, por otro lado la segunda muestra corresponde a 791 personas naturales.

Los resultados, respecto a percepción de perfil y satisfacción de los solicitantes de información muestran que los funcionarios consideran que aún existe desconocimiento de parte de los solicitantes respecto a la forma de utilizar los mecanismos de acceso a la información pública que contempla la Ley N°20.285. De hecho, sólo 38% de los entrevistados está “De acuerdo” o “Muy de acuerdo” con que las personas saben pedir correctamente la información y 33% considera que los solicitantes explican claramente la información que están demandando. En la dimensión capacitación el 26% de los funcionarios encargados de responder las solicitudes de información pública nunca ha asistido a una capacitación sobre la Ley N°20.285 y sus procedimientos. Si a este análisis integramos a aquellos que han asistido sólo en una ocasión a estas actividades, nos encontramos con que 40% de los encuestados ha asistido una vez o nunca a una instancia formativa sobre una labor de la que son responsables al interior de su organismo. En el ámbito Percepciones Sobre la Ley de Transparencia se solicitó a los funcionarios una evaluación de los efectos que perciben a raíz de la implementación de la Ley N°20.285. La mayor parte de los encuestados concuerda con que ha fomentado la participación ciudadana (81%) y ha ayudado a garantizar la protección de los derechos ciudadanos (71%). Por otra parte, sólo 35% concuerda con que esta legislación ha sido fundamental para reducir la corrupción en el Estado. En Procedimientos de Respuesta de Solicitudes la encuesta muestra que los funcionarios consideran que los medios con que cuentan no son suficientes para realizar adecuadamente sus tareas. De hecho, menos de la mitad de los encuestados (42%) considera que la cantidad de funcionarios dedicados a tareas asociadas a la Ley Sobre Acceso a la Información Pública es suficiente. En este mismo sentido, solamente el 29% está de acuerdo con que los recursos económicos que se destinan a esta función son suficientes para llevar adelante las tareas que impone la Ley N°20.285.

De la misma manera, los resultados para los solicitantes, en la temática Perfil de los Solicitantes: muestran que un porcentaje importante de la muestra estudiada realiza con frecuencia solicitudes de información pública. De hecho, 58% de los encuestados asegura realizar una solicitud al menos una vez cada tres meses, mientras que sólo 20% declara haberlo hecho una sola vez durante los últimos doce meses. En Experiencia en la Solicitud de Información: el estudio nos muestra que 3 de cada 10 solicitantes aseguran que alguna vez les han negado la información requerida. De este 30% al que le negaron la información solicitada, 68% recibió una explicación de los motivos de esta respuesta negativa y 21% optó por presentar un reclamo ante el Consejo Para la Transparencia. En Percepciones acerca la ley

sobre Acceso a la Información: Junto con las respuestas a las solicitudes de información, la Ley N°20.285 contempla la llamada transparencia activa, la que consiste en un conjunto de disposiciones que obligan a los organismos del Estado a publicar en sus sitios web institucionales información referida a remuneraciones, contratos, auditorías y resoluciones, entre otras materias. La mayoría de los solicitantes de información encuestados no considera que la información de los sitios institucionales sea difícil de encontrar, pero sí es una clara minoría la que cree que la información de las páginas web se actualiza permanentemente o que la califica como “muy completa”. El estudio concluye que los funcionarios detectan que entre los ciudadanos aún existe un grado de desconocimiento respecto a cómo efectuar las solicitudes de información. Esto se expresa en dificultades para precisar con claridad los antecedentes que se están demandando y en que algunas personas ocupan el mecanismo de solicitudes de información para efectuar otros trámites. Por otro lado, respecto de los fines de la información los funcionarios aseguran que la principal motivación es obtener información para fines laborales o para desarrollar trámites personales. Pese a asegurar que cuentan con la preparación necesaria para desarrollar su trabajo, menos de la mitad de los encuestados cree que el Estado ha capacitado correctamente a sus funcionarios para enfrentar las demandas de información. De igual manera, tampoco hay acuerdo con la afirmación de que el Estado ha entregado los recursos materiales para cumplir con las obligaciones que impone la Ley N°20.285. La principal consecuencia positiva que los funcionarios asignan a la legislación sobre transparencia es que ha incrementado la participación de los ciudadanos y ha ayudado a garantizar la protección de los derechos ciudadanos.

En el estudio *¿Qué ha salido mal? Hallazgos sobre la Implementación de Políticas Públicas para la Transparencia a partir de un Caso Instrumental del año 2013*, realizado por Peña, V. El objetivo general de la investigación se enfoca en responder a la pregunta ¿Qué implica llevar a la práctica una decisión pública? Para tal efecto, se ha entrevistado a 12 actores de la prefectura de Coahuila.

En los resultados del estudio destaca que en este lugar, la transparencia se inicia como una política pública que tiene el apoyo de todos los poderes del Estado: el tema comienza con la firma de un convenio interinstitucional entre el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Instituto Electoral. Entre los compromisos asumidos se encontraba el de realizar una serie de foros de participación ciudadana y consulta de los que se obtendría el insumo para la redacción de la reforma constitucional pertinente y tres leyes relacionadas con la transparencia. Es, como puede verse, una política que inició con una clara muestra de voluntad política. Además, el ICAI (Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública) estaría legislativamente diseñado para que contara con las mayores fortalezas posibles, entre ellas el de ser un organismo constitucional autónomo. La brecha de la implementación se presentó por situaciones de carácter político, por acuerdos entre grupos, por la concentración

del poder en unas pocas manos. ¿Qué sucedió a nivel organizacional en el ICAI? Una primera generación de consejeros se contaminó en una lucha por ocupar la presidencia del organismo. Originalmente, la Ley establecía que quien fuere nombrado presidente lo sería por el tiempo que fuera consejero. El parecer de quienes integraron la primera generación fue contraria a lo establecido por la norma: se intentó un acuerdo para acortar artificialmente la presidencia, vía la renuncia del encargo de quien fuera el primer presidente, para que los otros consejeros pudieran ocupar el puesto. Esto se identifica plenamente con las distorsiones burocráticas, aludidas por Aguilar Villanueva (2000).

El estudio concluye que dos son los mensajes claros que pueden derivarse de la experiencia en Coahuila: 1. la Ley por sí misma no es requisito suficiente para garantizar la implementación exitosa de una política pública; 2. la organización pública, instrumento para la implementación, no se encuentra aislada de su entorno. Considera que el factor político, no es claro en los estudios desarrollados en contextos americanos o europeos y que tiene fundamental importancia en el contexto latinoamericano, lo que se demuestra en los resultados de la implementación de la Ley de Acceso a Información en Coahuila, la cual tenía características relevantes que la situaban como la segunda mejor Ley de México (Métrica de la Transparencia, 2010), sin embargo el contexto político y de la organización del órgano garante no le permitieron la implementación exitosa que se esperaba de ella.

Los autores *Caba, P, Gálvez, M, López, M*, en al año 2011 llevaron a cabo el estudio *Una Oportunidad de Mayor Legitimidad de las ONG a través de la Transparencia on-line. Experiencia de las ONG Españolas y Mexicanas*. El objetivo general busca analizar la divulgación de información a los stakeholders de ONG españolas y mexicanas a través de sus web con el fin de valorar su nivel de transparencia. Para la consecución de los objetivos se ha recolectado 2 muestras, la primera respecto de la información en ONG españolas a través de la fundación lealtad (N=130). Respecto del nivel de transparencia online en ONG mexicanas la muestra se ha tomado desde la página web de World Association of Non-Governmental Organizations, WANGO, y ONGinfo. (N=158).

Los resultados indican que en términos globales las ONG de ambos países disponen de escasa información en sus páginas web. No obstante, se observa que las ONG EAFL muestran un mejor nivel de transparencia on-line (30,28%) que las ONG mexicanas (12,49%). Respecto de las ONG españolas estas divulgan mayor información respecto de temáticas económicas, mientras que la mexicanas destaca una mayor difusión organizacional. Del análisis efectuado se concluye que, en términos generales, las ONG de España (ONG EAFL) y de México disponen de escasa información en sus portales web; la más divulgada es aquella que hace referencia directa a los objetivos y valores de la organización. Por tanto, existe una

tendencia a desarrollar páginas web con contenidos de carácter descriptivo y que no requiere actualización.

En el año 2011 el Consejo para la Transparencia realizó la “Evaluación de Desempeño en Organismos Públicos en el Procedimientos de Solicitudes de Acceso a la Información”. El objetivo general corresponde a conocer la forma en que los organismos públicos llevan a cabo los procedimientos relativos al derecho de acceso a la información pública o transparencia pasiva, tanto de manera presencial, como vía web. La muestra se construyó de acuerdo al número de organismos evaluados sectorialmente, en este caso salud, educación, trabajo, vivienda y municipios que en total suman un N=47. Los resultados indican primero, de acuerdo a la posibilidad de ingresar la solicitud que uno de los fenómenos más importantes observados y analizados en este estudio, es la posibilidad efectiva de ingresar o no una solicitud de información. De los 187 intentos de solicitudes de información, un 70,1% (131) logró ser ingresado con éxito. Respecto al tiempo utilizado en el proceso de ingreso de la solicitud el promedio utilizado por el usuario simulado que intenta ingresar solicitudes por vía presencial, es de 20,1 minutos (rango de 1 a 55 minutos), entre el ingreso al inmueble del organismo y la salida luego de intentar realizar la solicitud. Por su parte, en el ejercicio web, el tiempo usado por el usuario simulado, entre el ingreso al sitio web del organismo y el fin del proceso de ingreso de la solicitud, es de 13,2 minutos (también con un rango de 1 a 55 minutos).

Las conclusiones apuntan a dos aspectos importantes; en relación a las solicitudes ingresadas presencialmente y vía web. Para las primeras un análisis del desempeño según vía de ingreso de la solicitud revela que la vía presencial obtiene un menor porcentaje de ingresos que la vía web, lo que indica que esta última posee una menor cantidad de barreras al ingreso. Sin embargo, la vía presencial, es la vía de ingreso de preferencia en la población chilena que ha realizado alguna vez una solicitud de información. Ello significa que existe un alto número de solicitudes de información potenciales, que no se han podido materializar, dado que intentan ser ingresadas por esta vía. Para la segunda, tienen una mayor probabilidad de ingreso efectivo, encontrándose únicamente las siguientes barreras al ingreso: La exigencia de la creación de una cuenta de usuario para ingresar una solicitud, puede hacer al ciudadano abandonar el proceso, inoperatividad de la página web o inconexión de los links al formulario de solicitud o falta de conocimiento acerca del uso de internet por parte de los solicitantes. Respecto del análisis sectorial si bien existe una variedad en cuanto a desempeño de los organismos independiente del sector al que pertenecen, se encuentran algunas particularidades referentes a cada uno. En primer lugar, los municipios tienen un mejor desempeño con las solicitudes

ingresadas de manera presencial respecto a los organismos del resto de los sectores.

En el Estudio *Aportes del Derecho Comparado a los Sistemas Alternativos de Resolución de Amparos del Derecho de Acceso a la Información* en Chile llevado a cabo por *Rojas, H* en el año 2011. Se busca Evaluar los “sistemas alternativos de resolución de controversias” existentes en el Derecho Comparado para poner término a los amparos, reclamos o apelaciones en materia de acceso a información y que son conocidos por organismos similares al CPLT. Para tal efecto se construye una muestra de información de países que utilizan la metodología SARC. En esta revisión los países son; Australia, Canadá, Escocia, Estados Unidos, Gales, Inglaterra, Irlanda e Irlanda del Norte. Entre los resultados de la investigación podemos señalar que la experiencia comparada confirma la conveniencia de institucionalizar los SARC en el sistema de gestión de amparos del derecho de acceso a información. Las actividades de facilitación o mediación entre las partes en tales países son llevadas a cabo por los propios analistas a quienes les son asignados los casos, una vez que estos son declarados admisibles. La principal responsabilidad del analista es gestionar su “cartera de casos” (portfolio) de manera eficiente y acorde a derecho.

El estudio concluye que para que el derecho de acceso a información de los ciudadanos sea efectivo se requiere, por un lado, que los organismos regulados proporcionen en forma expedita y dentro de plazos breves los antecedentes solicitados y, por otro, que los tiempos de tramitación de las apelaciones o amparos que sean interpuestos sean igualmente breves y resueltos por los organismos competentes en forma eficiente y conforme a derecho. La posibilidad de recurrir a los SARC para poner término a las controversias en materia de acceso a información se encuentra reconocida en la normativa de diversos países, tales como, Escocia, Estados Unidos o Irlanda. Incluso hay países como Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, donde la legislación no menciona a los SARC expresamente, pero que en la práctica sí son aprovechados dentro del sistema de gestión de casos.

En el estudio *Solución Alternativa de Amparos del Derecho de Acceso de Información en el Consejo para la Transparencia* del autor *Rojas, H.* del año 2010 cuyo objetivo es describir y analizar el origen, el marco teórico, la puesta en marcha y los resultados del «Plan Piloto» aprobado y llevado a cabo por el CPLT el primer semestre de 2010 sobre soluciones alternativas a los amparos del derecho de acceso a formación. Se compararon experiencias en metodología SARC en 6 países; Australia, Canadá, Escocia, Estados Unidos, Inglaterra, Irlanda del norte y Gales e Irlanda. Entre los resultandos obtenidos, destacan algunas recomendaciones para el CPLT, en virtud de la información observada de la

experiencia Anglosajona; 1º Institucionalidad: avanzar hacia la consolidación permanente del mecanismo de búsqueda de soluciones alternativas a los amparos del derecho de acceso a información presentados en el CPLT. Se sugiere discutir internamente las ventajas y desventajas de distintos modelos que podrían ser considerados al momento de institucionalizar dicho mecanismo, tomando en consideración no sólo los requerimientos internos de crecimiento institucional y las proyecciones estadísticas sobre el volumen de amparos y reclamos que pudieran ser presentados en los próximos años, sino que además otras experiencias que han sido ejecutadas por organismos autónomos de similares características en otros países, y en particular en el Reino Unido. 2º. Normatividad. Relacionado con el punto anterior, se propone modificar la LT a objeto de permitir expresamente la solución alternativa de amparos del derecho de acceso a información. 3º. Confidencialidad: garantizar al reclamante y al funcionario encargado de los temas de acceso a información y transparencia del órgano reclamado la más absoluta confidencialidad de los antecedentes que se analicen en la fase de búsqueda de una solución alternativa, de modo que el Consejo directivo no se vea contaminado en caso de fracasar tales gestiones con información irrelevante o improcedente al momento de resolver el fondo de la controversia. 4º. Selectividad: revisar los criterios de selección de los casos que serán derivados a la Unidad de Promoción y Clientes para la búsqueda de una eventual solución alternativa, aumentando gradualmente el número de casos seleccionados. 5º. Oportunidad: Si bien es recomendable identificar los casos en los que sea posible buscar una solución alternativa en una etapa inicial de tramitación, tampoco se debería descartar la posibilidad de derivar un caso con posterioridad.

El estudio concluye que para que el derecho de acceso a información sea efectivo se requiere que los tiempos de resolución de los amparos y reclamos sean breves, y es por ello que desde su creación el CPLT ha diseñado y ejecutado procesos de trabajo tendientes a resolver de manera expedita y con estricto apego a derecho las controversias entre los ciudadanos y los órganos regulados por la LT. Para mejorar la eficacia se indagó sobre la conveniencia de incorporar SARC en el CPLT y se exploraron antecedentes en organismos extranjeros de similares características. En general se considera dentro de las ventajas de los SARC su flexibilidad e informalidad, el mayor protagonismo de las partes, niveles de satisfacción de los usuarios más elevados, menores costos involucrados y una reducción considerable de los tiempos de tramitación de los casos.

Síntesis

En los estudios presentados, se da cuenta del estado del arte de investigaciones en torno a la transparencia y el acceso a la información pública. Desde el punto de vista metodológico, gran parte de las investigaciones posee un alcance exploratorio o

descriptivo, dado lo reciente de este derecho de tercera generación, aun en aquellos países donde ya lleva algunas décadas operando. Además, se constata diversas sistematizaciones y comparaciones entre las experiencias de diferentes países. Todas las temáticas se vinculan con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

Dentro de las sistematizaciones destacan aquellas que hacen una revisión de la implementación y situación jurídica del derecho CPLT, (2016 - 2015), Peña (2013), así como de los diversos procedimientos que permiten el acceso a la información por parte de la ciudadanía De la Fuente, (2014). Por otro lado, se encuentran las evaluaciones de diagnóstico acerca de la efectividad y eficiencia en el acceso a la información Aninat, C (2016), CPLT, Rubiños (2014), CPLT (2011 - 2015) Sherman & Gerber (2014), tanto en la experiencia chilena como de otros países que buscan evaluar el funcionamiento, conocimiento y satisfacción de parte de usuarios y analistas. Los resultados son generalmente positivos, ya que la percepción respecto de la implementación de este derecho es generalmente percibido como necesario y cuya instalación trae beneficios para los ciudadanos y el acceso a otros derechos, no obstante para su correcta aplicación y funcionamiento es requisito un mayor nivel de conocimiento acerca de la norma, tanto de los usuarios como de los funcionarios o analistas que garantizan su cumplimiento, siendo el desconocimiento de los procedimientos uno de los aspectos a mejorar para una mejor implementación de la Ley en Chile.

En el área técnica, se indagan metodologías particulares alternativas que permiten solucionar algunos de los problemas asociados a los requerimientos de acceso a la información, tales como los Sistemas Alternativos de Resolución de Casos (SARC) FONDEF, (2014), Rojas (2011 - 2010) que en otros países han contribuido a disminuir los tiempos de respuesta de los órganos garantes del derecho y acceso a la información pública, siendo éste, un aspecto preponderante para garantizar el acceso y de esta manera materializar el acceso a la información pública.

Los estudios aquí presentados, concluyen de manera general, que el derecho y acceso a la información pública están garantizados, tanto en el nivel central como municipal y que esto daría cuenta de un proceso que ha modernizado el estado chileno, al cual se le atribuyen rasgos de transparencia y probidad, a pesar de la larga experiencia de opacidad en su funcionamiento, esto se evidencia en que sólo una investigación se centra en casos de corrupción (FONDEFF CA13I10108). Se destaca el uso de tecnologías digitales para facilitar el acceso a la información y la adherencia al modelo de gestión en transparencia municipal, al que han adherido la mayoría de las municipalidades chilenas.

Dada el estado de las investigaciones examinadas, que abarcan el período correspondiente a los últimos 6 años, se requiere generar estudios que indaguen en aspectos más complejos, particularmente en el aspecto organizacional, donde el

proceso decisonal de los miembros de las organizaciones explica los procedimientos que dan acceso, a través de la acogida de las solicitudes de informaciones, a la información pública. De esta manera, indagar en la idiosincrasia instalada en los organismos públicos ayudaría a trasparentar los procesos organizacionales de aquellas decisiones impulsadas por motivaciones políticas o técnicas.

Los estudios relativos a la implementación, evaluaciones y efectividad, son especialmente importantes para los objetivos planteados, en cuanto a la descripción de elementos importantes de la cultura organizacional relacionada a temas de transparencia en organismos de gestión pública administrativa, como un CESFAM. Dado que la implementación de la política de transparencia trae aparejado la intención de generar cambios en el tratamiento de la información, se hace relevante entender cómo facilitar los cambios en la cultura de las organizaciones de tal manera que garanticen el uso y gestión transparente de la información, especialmente respecto de los usuarios de las unidades administrativas públicas que los manejan. Esto en el contexto de la atribución de la transparencia como un valor nuevo, en anteposición a la opacidad o de criterios discrecionales en el resguardo de la información, tanto dentro de la propia organización o de las solicitudes de esta.

Tabla 3 Investigaciones y Alcance

Autor	Año	Título	Alcance
Consejo Para La Transparencia	2016	Avances y desafíos en la implementación del derecho de acceso a la información en el sector municipal	Nacional
Aninat, Cristóbal	2016	Efectividad de las políticas de transparencia en Chile y su impacto en gestión pública	Nacional
Consejo Para La Transparencia	2015	Modelo de gestión en transparencia municipal: estudio de impacto	Nacional
Alcaide Muñoz, Laura; Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro; Garde Sánchez, Raquel	2014	Estudio cuantitativo de la investigación en transparencia informativa, participación ciudadana y prestación de servicios públicos mediante la implementación del e-gobierno	Internacional
Contreras Ramos, Marisol	2014	Autonomía para la garantía de acceso a la información pública en Chile	Nacional
Equipo Proyecto FONDEF CA13I10108	2014	Consolidación y aplicación del modelo sobre monitoreo de riesgo de corrupción en gobiernos regionales	Nacional
De la Fuente, Gloria	2014	El derecho de acceso a la información pública	Internacional
Anker, Christian	2014	Desarrollo de estrategia de posicionamiento para el consejo para la transparencia	Nacional
Olavarría, G, García, M, Allende, C.	2014	Transparencia en funcionarios públicos chilenos	Internacional

Rubiños, M	2014	La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el reino unido y la ley de transparencia, buen gobierno y acceso a la información en España	Internacional
Scherman, A & Gerber, M & Ibarra, F.	2014	Estudio de evaluación de la ley n°20.285 sobre acceso a la información	Nacional
Peña, Víctor	2013	¿Qué ha salido mal? hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental	Nacional
Caba, Pérez, María del Carmen; Gálvez Rodríguez, María del Mar; López Godoy, Manuel	2011	Oportunidad de mayor legitimidad de las ONG a través de la transparencia	Internacional
Rojas, Hugo	2011	Aportes del derecho comparado a los sistemas alternativos de resolución de amparos del derecho de acceso a la información en Chile	Nacional
Consejo para la Transparencia	2011	Evaluación de desempeño a organismos públicos en el procedimiento de solicitudes de acceso a la información	Nacional
Rojas, H	2010	Solución alternativa de amparos del derecho a información en el consejo para la transparencia	Nacional

Fuente: Elaboración Propia.

OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

Objetivo general:

Identificar la cultura organizacional y su incidencia en la implementación de la política de transparencia en un CESFAM del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente.

Objetivos específicos:

- a) Identificar cuáles son las dimensiones de la cultura organizacional que facilitan la apropiación de la cultura de la transparencia por parte de un CESFAM.
- b) Identificar cuáles y cómo son las buenas prácticas o procedimientos que contribuyen a la promoción de una cultura de la transparencia en un CESFAM.
- c) Identificar cuál es el tipo de cultura organizacional que tiene el CESFAM.

Preguntas de investigación

¿Cuáles son las dimensiones de la cultura organizacional que inciden en la implementación de la política de transparencia en un CESFAM?

¿Cuáles y cómo son las buenas prácticas o procedimientos que implementa el CESFAM y que contribuyen a la promoción de una cultura de la transparencia en esta institución?

¿Qué tipo de cultura organizacional tiene el CESFAM?

¿Cuáles son las dimensiones de la cultura organizacional del CESFAM que le facilitan la apropiación de la cultura de la transparencia?

METODOLOGIA

Tipo de Estudio

En este trabajo se utiliza el enfoque cualitativo de investigación, porque se orienta a comprender y profundizar los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto (Hernández et al, 2006, 364). Ello porque se busca comprender la perspectiva de las organizaciones respecto de la política de transparencia, profundizar en sus experiencias, perspectivas, opiniones y significados, es decir, la forma en que desde un Centro de Salud Familiar (CESFAM) se percibe subjetivamente la realidad de dicha implementación.

El enfoque cualitativo es inductivo, por tanto a partir de la experiencia concreta de esta institución pública respecto de la implementación de la política de transparencia se hace necesario conocer con mayor profundidad su perspectiva, por ello se realiza una investigación sobre la cultura organizacional, caracterizada por sus valores, procedimientos y costumbres. En este caso se debe saber al menos dónde radica tal cultura, sus elementos principales, sus características esenciales (actividades, nivel administrativo, misión y visión, características de sus funcionarios, etc.) y qué tanta disposición tiene hacia la transparencia. Los resultados del estudio no son generalizables a otras instituciones públicas, sino que se dirigen a la comprensión de vivencias en un entorno específico, cuyos datos emergentes aportan al entendimiento del fenómeno.

El diseño metodológico es no experimental, puesto que tiene como propósito central el conocer de manera exhaustiva la cultura organizacional y su relación con la cultura de la transparencia que promueve la política y cómo se apropia de ella esta institución pública, esto interesa porque es un efecto o resultado de la puesta en juego de diferentes elementos de la propia cultura organizacional, lo que aún no está bien dilucidado. Por ello se caracteriza el problema en la forma más amplia y completa posible, dejando para una etapa posterior la búsqueda de factores con los cuales esté siempre asociado (Mora et al, 2004, 44).

La investigación es de tipo transversal exploratoria, se define transversal porque considera la situación de la institución respecto a la implementación de la cultura de la transparencia, que promueve la política de transparencia en un tiempo determinado (desde el año 2009 al año 2016), para analizarla cuidadosamente, y es exploratoria porque pretende investigar un problema que ha sido poco estudiado y pretende contribuir preparando terreno para nuevos estudios que continúen avanzando en esta línea. Del mismo modo se examina la transparencia y su relación con la cultura organizacional, tema que como ha quedado demostrado en el marco empírico ha sido poco estudiado, es decir hay ideas y conceptos relacionados teóricamente, pero no se ha verificado interrelación alguna.

Propósito

Se utiliza la metodología cualitativa denominada estudio de caso. El estudio de caso “ha ido adquiriendo su personalidad literaria y epistemológica en función de su uso como instrumento pedagógico y/o como herramienta o estrategia de investigación” (Borges, 2010, citado por Pérez, 2013).

“Se puede definir un estudio de caso investigativo como una pesquisa empírica en profundidad y multifacética que: (1) investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real; (2) cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son evidentes o claramente diferenciables; (3) que utiliza múltiples fuentes de evidencia o datos; y (4) que utiliza primordialmente (pero no exclusivamente) métodos cualitativos de investigación” (Feagin, Orum y Sjonberg, 1991; Yin, 1994, citados por Pérez 2013).

Yin (2002) destaca que “En general, los estudios de caso son las estrategias preferidas cuando las preguntas “como” o “porque” son planteados, cuando el investigador tiene un pequeño control sobre los eventos, y cuando el foco está sobre un fenómeno contemporáneo, en el contexto de la vida real (Yin, 2002, p. 1). Mientras que Stake (2007) clasifica los estudios de caso en intrínseco, instrumental y colectivo. “En el estudio instrumental, el interés se centra en un problema conceptual o empírico más amplio, que el caso puede iluminar. El caso tiene un interés secundario, desempeña un papel de apoyo, aportando a la comprensión de algún problema. Su elección se debe a la expectativa por avanzar en el entendimiento de otros intereses” (Stake citado por Pérez: 2014, p.42). La propuesta de tesis que se presenta se trabaja en base a la modalidad de estudio de caso instrumental.

Respecto a las fases sugeridas (Hernández et al: 2006), se propone trabajar de la siguiente manera:

- a) Análisis inicial del caso: Descripción inicial del caso, antecedentes y su contexto
- b) Formulación del planteamiento del problema con el caso (objetivos, preguntas de investigación, justificación y explicación del (los) motivo/s por el que se eligió el caso)
- c) Elaboración de un primer inventario de la información que se requiere recopilar.
- d) Preparar el estudio de caso: Información completa que se requiere del caso, tipo de datos necesarios y métodos para obtenerlos.
- e) Obtener la información inicial.
- f) Recolectar información adicional.
- g) Ordenamiento tipo bitácora de la información reunida.
- h) Análisis de información.

Población del estudio

La población del estudio corresponde a un caso en particular que es analizado, este caso es un Centro de Salud Familiar (CESFAM) del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente (SSMSO).

De acuerdo a la primera de las fases sugeridas por Hernández et al (2006) se revisan a continuación algunos antecedentes del caso¹⁹:

a) Análisis inicial del caso: Descripción inicial del caso, antecedentes y su contexto

Se determinó que el CESFAM seleccionado para el estudio de caso debía haber implementado, o estar en proceso de implementar, el Modelo de Acogida al Usuario. Este modelo "es una estructura nueva que articula los procesos de atención existentes en los diferentes establecimientos de la Red de Salud Sur Oriente, incorporando nuevos elementos de comunicación, formalización y coordinación de las acciones vinculadas a la atención de usuarios/as" (Modelo de Acogida al Usuario, 2014, 1).

El Modelo da cuenta de la política ministerial de situar al usuario/a en el centro del quehacer, operacionalizando aquellos aspectos no médicos requeridos por los usuarios/as que aportan al bienestar y satisfacción en los Servicios de Salud y su metodología de intervención se basa en la definición de un proceso de articulación de diversos actores, dispositivos e interfaces, involucrados tanto en la Primera Línea de Atención como en las consecutivas acciones administrativas y de atención clínica. El proceso de articulación supone intervenir en todos los aspectos que permitan dar una continuidad de atención al usuario/a, desde que ingresa al establecimiento hasta que se retira de éste, favoreciendo una adecuada articulación de procesos de Acogida, Administrativos y Clínicos; lo cual implica un desarrollo coordinado y evolutivo del trabajo - teniendo como centro al usuario/a - con sus expectativas y las necesidades detectadas por el sistema (Modelo de Acogida al Usuario, 2015).

El Modelo se comenzó a implementar en una fase piloto el año 2014 en 4 Centros de la Red de Salud Sur Oriente, posteriormente el año 2015 se expandió a 6 centros más y para el año 2016 se sumaron 12 nuevos establecimientos, contando a la fecha con 22 establecimientos implementándolo. La implementación fue diseñada desde el SSMSO a partir de una serie de etapas orientadas a facilitar la incorporación de los elementos que contempla el Modelo en su estructura y

¹⁹ Las siguientes fases serán desarrolladas a lo largo de la investigación, a medida que se realicen las entrevistas y se recopile los documentos para el análisis documental.

procesos, bajo una lógica participativa que permitiese gestionar la implementación desde el interior de cada centro.

Las etapas definidas fueron las siguientes:

- Comunicar el desarrollo de la iniciativa a la totalidad de funcionarios/as de cada centro.
- Realizar un diagnóstico de brechas para identificar elementos presentes y otros necesarios de trabajar para implementar el Modelo.
- Elaborar un Plan de implementación a partir de los resultados recogidos en el diagnóstico de brechas.
- Ejecutar plan de implementación, puesta en marcha del Modelo de Acogida al Usuario/a.
- Realizar seguimiento a la implementación. Éste se realiza principalmente a través de visitas a terreno, reuniones periódicas con los profesionales a cargo, acompañamiento a los orientadores de sala y reuniones de gestión con el equipo directivo de cada establecimiento.
- Evaluar la implementación del Modelo de Acogida al Usuario/a en cada centro. Esto incluye mediciones mediante encuestas de satisfacción usuaria, supervisión en terreno, entrevistas a usuarios y funcionarios, entre otras.

El Modelo de Acogida al Usuario propone una nueva estructura organizacional a través de la incorporación de una línea de Gestión de Usuarios, diferente a la Gestión Administrativa y Clínica, la cual se articula de manera transversal con los distintos niveles de gestión de los establecimientos. Es por ello que este CESFAM tiene relevancia para el análisis de la cultura organizacional y su relación con la transparencia, puesto que incorpora cambios estructurales a la organización, así como respecto de valores y actitudes a través de la promoción y adopción de este modelo. En este sentido, a partir del Modelo se definen dos nuevos cargos:

- **Coordinador/a del Modelo:** es el profesional responsable de conducir su implementación, y tiene dependencia directa con la Dirección del establecimiento, entre sus responsabilidades tiene la implementación de la Cartera de Servicio, capacitación del equipo, monitoreo de la ejecución, implementación de mejoras y evaluación del modelo a través de la medición de la satisfacción de los usuarios, familia y/o acompañantes.
- **Orientador/a de Sala:** es un administrativo o técnico social que se incorpora al equipo de funcionarios/as de Primera Línea, este nuevo cargo tiene por rol principal la primera acogida, entrega de información básica y derivación de usuarios/as, familia y/o acompañante, al ingreso al establecimiento o al interior de los pisos. Es un funcionario que acude al encuentro del usuario,

En la actualidad, el Modelo de Acogida al Usuario/a se encuentra en una fase de crecimiento, en la que el SSMSO espera verificar su impacto, replicabilidad y sustentabilidad a largo plazo.

Los establecimientos de salud que actualmente se encuentran aplicando el Modelo de Acogida son:

Desde el año 2014:

1. Complejo Hospitalario San José de Maipo
2. CESFAM José Alvo de la comuna de La Florida
3. CESFAM La Granja de la comuna del mismo nombre
4. CESFAM Dr. José Manuel Balmaceda de la comuna de Pirque

Desde el año 2015:

5. CESFAM Los Castaños de la comuna de La Florida
6. CESFAM Granja Sur de la comuna de La Granja
7. CESFAM Malaquías Concha de la comuna de La Granja
8. CESFAM Salvador Allende de la comuna de San Ramón
9. CESFAM Cardenal Silva Henríquez de la comuna de Puente Alto
10. CSR El Principal de la comuna de Pirque

Desde el año 2016

11. CESFAM Villa O'Higgins de la comuna de La Florida
12. CESFAM Los Quillayes de la comuna de La Florida
13. CESFAM La Florida de la comuna del mismo nombre
14. CESFAM Bernardo Leighton de la comuna de Puente Alto
15. CESFAM Padre Manuel Villaseca de la comuna de Puente Alto
16. CESFAM Karol Wojtyla de la comuna de Puente Alto
17. CES Alejandro del Río de la comuna de Puente Alto
18. CESFAM El Roble de la comuna de La Pintana
19. CESFAM Flor Fernández de la comuna de La Pintana
20. CESFAM La Bandera de la comuna de San Ramón
21. Postas Rurales de San José de Maipo de la comuna del mismo nombre
22. Complejo Asistencia Sótero del Río de la comuna de Puente Alto

Como se observa en la lista de establecimientos, 17 de ellos corresponden a Centros de Salud Familiar (CESFAM), por lo tanto para poder seleccionar entre ellos el Caso para esta investigación se consideraron los siguientes criterios de selección:

- **Que hubiera implementado el Modelo de Acogida al Usuario desde el 2014.** Esto porque al ser esta una iniciativa piloto, que no ha sido replicada en otros Servicios de Salud, resulta relevante poder observar los resultados

del Modelo, a través de las evaluaciones que ha realizado el SSMSO del mismo.

El Modelo, desde un primer acercamiento, se acerca a la cultura de la transparencia que se promueve desde la política de transparencia, por ende resulta relevante observar los resultados que ha tenido, las dificultades y desafíos que se vislumbran tanto desde el CESFAM como desde el SSMSO al respecto y que podrían servir a los otros centros de salud familiar que aún no han incorporado el Modelo, pero además se observa este piloto como una oportunidad de incorporar aspectos relativos a la cultura de la transparencia desde el propio diagnóstico que realice la organización y a través de su plan de implementación del Modelo. Por ende conocer las dificultades y facilitadores que se hayan dado en la implementación del Modelo puede dar luces sobre las que tiene también la política de transparencia en estas instituciones.

- **Que dependan administrativamente de una Corporación Municipal.** Para obtener información relativa a transparencia y derecho de acceso a información relativa a Salud Primaria es necesario hacerlo a través de las dos instituciones que tienen relación de dependencia administrativa con estos centros, es decir el SSMSO y la Municipalidad y/o Corporación Municipal de la Comuna en la que se emplaza el CESFAM. Como las Municipalidades manejan una gran cantidad de temas y reciben Solicitudes de Acceso a Información sobre su desempeño y accionar, se considera que las Corporaciones Municipales al focalizar su trabajo a las áreas de educación y salud, reciben un menor número de SAI y/o Reclamos por Transparencia Activa y a su vez tienen mayor especialización en estas temáticas, por ende el levantamiento de información con este tipo de institución será más focalizado y pertinente respecto de la vinculación que pueda hacer su Enlace y/o funcionarios de transparencia, respecto de la relación entre transparencia y atención primaria de salud en la comuna del CESFAM.

De este modo aplicando el primer criterio de selección, respecto al año de implementación del Modelo, el número de Centros de Salud Familiar quedó en 3:

- CESFAM José Alvo de La Florida
- CESFAM La Granja de la misma comuna
- CESFAM Dr. José Manuel Balmaceda de Pirque

Luego aplicando el segundo criterio, de priorizar a Centros de Salud dependientes de Corporaciones Municipales, la única comuna de esos tres centros que tiene Corporación Municipal es La Florida. Por ende el CESFAM José Alvo es el que fue seleccionado para constituirse en el caso de estudio de esta investigación.

Rol de los CESFAM, Servicio de Salud y Municipalidad en la Atención Primaria en Salud

Los **Centros de Salud Familiar (CESFAM)** proporcionan cuidados básicos en salud, con acciones de promoción, prevención, curación, tratamiento, cuidados domiciliarios y rehabilitación de la salud; atienden en forma ambulatoria.

Un CESFAM trabaja bajo el Modelo de Salud Integral con Enfoque Familiar y Comunitario, y por tanto, se da más énfasis a la prevención y promoción de salud, se centra en las familias y la comunidad, da importancia a la participación comunitaria, trabaja con un equipo de salud de cabecera que atiende a toda la familia en salud y enfermedad durante todo el ciclo vital y con estas acciones pretende mejorar la calidad de vida de las personas (http://www.ssmn.cl/atencion_primaria.ajax.php)

Los **Servicios de Salud**, en tanto tienen el rol de impulsar o potenciar el cambio, acompañar al equipo de salud, sensibilizar a los funcionarios y autoridades comunales sobre la necesidad de la implementación del nuevo Modelo de Atención Integral con Enfoque familiar y comunitario, y, en algunos casos, crecer en este proceso junto al equipo de Atención Primaria en Salud (APS) (Depaux et al, 2008, 41).

Los **Municipios** tienen como tarea ejercer el liderazgo en el desarrollo local integrado, velando por el logro de más y mejores oportunidades, que permitan un incremento en la calidad de vida de sus comunidades. Se establece así, una unión de objetivos entre los Servicios de Salud, las autoridades comunales, los Centros de Salud y la Comunidad. En este marco el Municipio juega un rol fundamental en la salud de la población y en la gestión adecuada de los recursos traspasados y propios.

El Modelo de Atención Integral de Salud, se ha conceptualizado de la siguiente forma:

Un Modelo de relación de los miembros de los equipos de salud del sistema sanitario con las personas, sus familias y la comunidad de un territorio, en el que se pone a las personas en el centro de la toma de decisión, se les reconoce como integrantes de un sistema sociocultural diverso y complejo, donde sus miembros son activos en el cuidado de su salud y el sistema de salud se organiza en función de las necesidades de los usuarios, orientándose a buscar el mejor estado de bienestar posible, a través de una atención de salud integral, oportuna, de alta calidad y resolutive, en toda la red de prestadores, la que además es social y culturalmente aceptada por la población, ya que considera las preferencias de las personas, la participación social en todo su quehacer - incluido el intersector - y la existencia de sistemas de salud indígena. En este modelo, la salud se entiende como un bien social y la red de salud como la acción articulada de la

red de prestadores, la comunidad organizada y las organizaciones intersectoriales (Subsecretaría de Redes Asistenciales, 2013,12-13)

El “**Modelo de Atención Integral con Enfoque Familiar**” se caracteriza por los siguientes elementos (Montero et al, 2009,1562):

- a) Enfoque que incorpora las dimensiones biológica, psicológica, social y familiar, incluyendo intervenciones integrales dirigidas a la familia.
- b) Población a cargo, se espera que exista una identificación estrecha entre el equipo de salud y las familias de las que son responsables.
- c) Continuidad del cuidado, a través de las etapas del ciclo vital, en salud y enfermedad y en los distintos componentes de la red de salud.
- d) Énfasis en prevención y promoción.
- e) Mirada transdisciplinaria, los diversos profesionales y técnicos, en sus roles complementarios son los encargados de asumir la responsabilidad del cuidado de las familias, para ello se deberán organizar en equipos de salud.
- f) Comunidad como sujeto, se espera incorporar a los individuos y las organizaciones en la toma de decisiones respecto a la atención de salud.

Antecedentes de la Corporación Municipal de la Florida

La Corporación Municipal de La Florida administra las áreas de salud y educación de la comuna a través de nueve Centros de Salud Familiar, tres dispositivos de salud mental, un laboratorio comunal, 25 establecimientos educacionales y 16 jardines infantiles. Su misión es otorgar y garantizar a los habitantes de su comuna los derechos a salud y educación, a través de modelos de gestión que permitan mejorar los servicios para los usuarios y beneficiarios que acogen nuestros establecimientos.

Su área de salud, tiene la misión de mejorar el nivel de salud de la comunidad mediante políticas vanguardistas a través de acciones integrales, oportunas, proactivas, de calidad y resolutivas, que favorezcan la promoción, el autocuidado y la satisfacción de necesidades sanitarias, basado en el respeto mutuo y la responsabilidad compartida, liderada por un equipo entusiasta y comprometido con el fin de modernizar la gestión.

Los Centros de Salud Familiar (CESFAM) de la Corporación Municipal utilizan herramientas de gestión, información y control, que permiten facilitar la programación de las actividades del establecimiento, mejorar la atención de las personas, la racionalización y ahorro de los recursos, aportando a la eficiencia y eficacia en su funcionamiento. Este sistema abarca los procesos y funcionalidades para la atención de las personas en la Red de Atención Primaria de Salud (APS), esto significa que se mantienen registros electrónicos de la inscripción al CESFAM, las horas médicas, notificaciones, prestaciones, programas de alimentación complementaria, programa de ayuda para el adulto mayor, entre otros.

La Corporación cuenta con una Unidad Técnica de Salud, que se encarga de coordinar y facilitar el desarrollo de la estrategia de atención primaria de salud, la ejecución de las acciones de salud pública planificadas por el Área de Salud de la Corporación y apoyar la gestión de los establecimientos de salud de la Red Municipal, conforme a los lineamientos, políticas públicas y normas del Ministerio de Salud y de la Corporación.

Unidad de Análisis

La unidad de análisis para esta investigación es la **cultura organizacional**. Rodríguez (2001) entiende por cultura organizacional “el conjunto de premisas básicas sobre las que se construye el decidir organizacional”. También ha sido definida por Schein (1998a) como: a) Comportamientos observados de forma regular en la relación entre individuos; b) Normas que se desarrollan en los grupos de trabajo; c) Valores dominantes aceptados por la organización; d) Filosofía que orienta la política de la empresa respecto a sus empleados y/o clientes; e) Reglas del juego que operan en la empresa; f) Clima laboral.

Sin embargo este concepto aún es demasiado amplio para el objetivo de esta investigación, por lo que más adelante se definen las dimensiones específicas que fueron observadas de la cultura organizacional del CESFAM del SSMSO que inciden en la apropiación de la cultura de la transparencia y en su implementación.

Tipo de Muestreo

Se utiliza **muestreo de casos-tipo** puesto que el objetivo es analizar los valores, ritos y significados de un determinado grupo social (Hernández et al: 2006, 397), en este caso una organización específicamente un CESFAM, por lo tanto es relevante considerar los tipos de casos que se dan en esta institución respecto a la implementación de la política de transparencia. Por ello se definieron los siguientes casos-tipos para esta investigación:

1. **Enlace de la Corporación Municipal:** Es el funcionario que sirve como canal de comunicación para agilizar el flujo de información entre la Corporación

Municipal de La Florida y el Consejo para la Transparencia, es además quien recibe Solicitudes de Acceso a Información relacionadas a atención primaria en salud de la comuna.

2. **Enlace del Servicio de Salud Metropolitano (SSMSO):** Es el funcionario que sirve como canal de comunicación para agilizar el flujo de información entre el SSMSO y el Consejo para la Transparencia, es además quien recibe Solicitudes de Acceso a Información relacionadas a atención primaria en salud del servicio.

La relevancia de entrevistar a los enlaces de estas instituciones radica en que al enlace se le informa y remite, en su caso, reclamos, consultas, instrucciones, recomendaciones, actividades de capacitación y otros actos, documentos y antecedentes que les sirvan de complemento (Instrucción general N° 2 sobre designación de enlaces, 2009), tanto para los procedimientos de Transparencia Activa como de Solicitudes de Acceso a Información. Olavarría (2010) destaca la importancia de los enlaces señalando que “también coordinan actividades de apoyo, de promoción y difusión de la ley de acceso a la información pública y de las funciones del Consejo, son contraparte del Consejo en los organismos fiscalizados, coordinan visitas técnicas y se espera que sean una fuente valiosa de retroalimentación al Consejo, en la medida que logre consolidarse a nivel de la Administración Pública y validarse en cada uno de los órganos de la Administración del Estado (...) El rol de los “Enlaces” es visto críticamente por la sociedad civil. Uno de los entrevistados señala que “el modelo de coordinación entre el Consejo y el resto de los organismos públicos tiene dificultades porque estos se manejan con mucha independencia respecto del Consejo y este no tiene las atribuciones suficientes para penetrar al interior de las reparticiones del Estado y cambiar prácticas o implementar modelos de gestión de las solicitudes de información (Olavarría: 2010, 77-78).

3. **Director del CESFAM:** La perspectiva de la máxima autoridad del CESFAM resulta importante para comprender la cultura organizacional del Centro de Salud y su perspectiva respecto a la implementación de la cultura de la transparencia y su vínculo con el Modelo de Acogida al usuario. Además puede entregar su visión y experiencia en relación a la vinculación existente entre la cultura organizacional del Centro de Salud, la del SSMSO y la de la Corporación Municipal, puesto que la institución que dirige se encuentra en constante relación con esas instituciones para el cumplimiento de sus objetivos.

4. **Coordinador/a del Modelo de Acogida del CESFAM:** es el profesional responsable de conducir la implementación del Modelo y tiene dependencia directa con la Dirección del establecimiento. Es responsable de la implementación de la Cartera de Servicio, capacitación del equipo, monitoreo de la ejecución,

implementación de mejoras y evaluación del modelo de acogida al usuario a través de la medición de la satisfacción de los usuarios, familia y/o acompañantes.

5. **Orientador/a de Sala del CESFAM:** es un administrativo o técnico social que forma parte del equipo de funcionarios/as de primera línea, este cargo tiene por rol principal la primera acogida, entrega de información básica y derivación de usuarios/as, familia y/o acompañante, al ingreso al establecimiento o al interior de los pisos. Es un funcionario que acude al encuentro del usuario, procurando favorecer el vínculo de éste con las dependencias del establecimiento por donde deba transitar; así como dentro y fuera de la Red de Salud.

Se propuso como número de casos para la muestra 5 entrevistas, una por cada uno de los casos tipo señalados.

Técnica de recolección de la información

Entrevista: Hernández et al (2006) la definen como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados), a través de las preguntas y respuestas, se logra una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto a un tema (Janesick, 1998).

Características del instrumento

Se utiliza específicamente la **entrevista estructurada con preguntas abiertas**, en cuya “construcción se utilizan preguntas abiertas, se mantiene una estructura perfectamente preestablecida sobre la base de un cuestionario previamente elaborado, se caracteriza también, porque existe cierta rigidez en cuanto a su aplicación. Sin embargo el entrevistador tiene mayor libertad para conducir la entrevista, dando o haciendo algunas aclaraciones si fuese necesario (...).Este tipo de entrevista da la posibilidad de mayores interpretaciones, se puede aclarar el sentido de las preguntas y respuestas (siempre de una determinada manera)” (Mora et al: 2013, 139).

La definición de los informantes clave para cada una de estas unidades de análisis se definió de acuerdo a las características del CESFAM, que se encuentra vinculado a la Corporación Municipal en su accionar en el territorio y al SSMSO en la gestión de la red de salud.

Fuentes primarias:

Entrevistas a funcionarios del CESFAM:

1. Coordinador del Modelo a nivel del SSMSO
2. Coordinador del Modelo de Acogida
3. Orientador de Sala

Entrevista a Enlaces:

4. de la Corporación Municipal de La Florida
5. del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente

Modelo y Dimensiones

Para llevar a cabo los objetivos planteados, se utilizó una entrevista estructurada a partir de las dimensiones teóricas habituales para evaluar la cultura organizacional (Rodríguez, 1994, Schein, 1988), se utiliza fundamentalmente el Modelo de Aguilar (2013). El propósito es contar con temáticas relevantes, en cuanto a la cultura organizacional como un atributo importante en el marco de la política de transparencia.

De esta manera, al incorporar un esquema que evalúa la cultura organizacional se pretende generar una estructura acorde con los objetivos planteados. Es decir, lograr describir, adecuadamente, las dimensiones de la cultura organizacional de un CESFAM, que inciden en la implementación de la política de transparencia.

El Modelo desarrollado por Aguilar (2013) posee un alcance y objetivo más empírico que teórico, por lo que resulta una aproximación pertinente para lo que será el instrumento definitivo de la investigación en curso.

Instrumento de recolección de información

A través de la estructura del instrumento el objetivo es generar un discurso que permita evaluar la transparencia dentro de la cultura organizacional del CESFAM. En la siguiente tabla se exponen las principales dimensiones de la cultura organizacional que se evalúan:

Tabla 4 Dimensiones aplicadas del Modelo de Aguilar (2013)

Concepto	Dimensión	Variable
Cultura Organizacional	Perfil de la organización	Estructura
	Comunicación	Comunicación interna
		Comunicación externa
	Elementos de clima organizacional	Relaciones interpersonales
		Relaciones entre grupos
	Símbolos	Uniforme, insignias, rituales
	Liderazgo	Percepción del personal con respecto a: trato por parte de los superiores ejercicio de la autoridad asignación de funciones
	Motivación	Estímulos
		Imagen ante la ciudadanía
	Reglamento interno	Difusión
Contraloría Interna		
Capacitación	Percepción de los involucrados con	

		respecto a programas de capacitación
	Actitud y valores	Factores que facilitan el cumplimiento
		Factores que dificultan el cumplimiento

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar (2013)

Para cada unidad de caso-tipo se diseñó una pauta de entrevista (en Anexo 1) que aborda cada una de las dimensiones antes expuestas, de acuerdo a los objetivos de la investigación. Esto porque cada uno de ellos tiene características específicas e información que entregar respecto de la cultura organizacional y de transparencia en el CESFAM.

Consideraciones éticas

Para el procesamiento de los datos de entrevistas, que requirió de un abordaje directo como fuente primaria, se utilizó un consentimiento informado, que fue firmado por cada entrevistado, autorizando la utilización de la información entregada, para el análisis de la presente investigación

Plan de análisis

Los datos obtenidos a través del análisis documental y de las entrevistas fueron analizados mediante la técnica del análisis estructural del discurso.

Técnica de Análisis del Discurso

La técnica de análisis, fue el Análisis Estructural del Discurso (AED), el cual como señala Hoyos (2015) busca bosquejar tipos de representaciones sociales, en cuanto a la significación cultural y simbólica de lo considerado como cotidiano, particularmente aquellas representaciones sedimentadas semánticamente, tanto en sus distinciones descriptivas como en las atribuciones axiológicas que realizan. El Análisis Estructural del Discurso se plantea comprender cómo el aspecto cultural influye en las distinciones y prácticas de los sujetos (Hoyos, 2015; Martinic, 2006). Es decir, cómo la cultura configura las convenciones sociales del discurso objetivo y cómo la significación en el discurso subjetivo de los individuos concilia la distancia, socio cognitiva, que existe entre ambos. “El método ha sido elaborado para comprender el efecto de lo cultural en la práctica de los sujetos” (Martinic, 2006). Su operación consiste en la oposición semántica binaria, esto configura los códigos de base, mientras que la distinción normativa da cuenta de los códigos de calificación.

Se seleccionó la técnica de Análisis Estructural del Discurso (AED), ya que permite estudiar la influencia que ejerce la cultura sobre las representaciones sociales en las prácticas de los sujetos. En esta investigación, es substancial evaluar los procesos por medio de los cuales se adoptan decisiones donde existe una implicancia política y técnica, además cómo estas influyen en la implementación de la política de transparencia en un organismo público.

El análisis estructural del discurso, en adelante AED, es un método de análisis del discurso que habitualmente se utiliza para el estudio de las representaciones sociales, particularmente de aquellas que insertas en un marco cultural suponen aspectos elementales que, por lo tanto, son soslayados por la opacidad que instituye su obviedad. Este aspecto es uno de los aportes significativos del AED, ya que busca desentrañar las representaciones sociales de conductas y actitudes arraigadas culturalmente a través del discurso. “El análisis estructural es un método de análisis de discurso que se ha aplicado, particularmente, para el estudio de las representaciones sociales. El método se inspira en la semántica estructural de A. Greimas” (Martinic, 2006, p.299).

El AED se plantea comprender cómo el aspecto cultural influye en las distinciones y prácticas de los sujetos, a través del estudio de los discursos que estos emitan. “El método ha sido elaborado para comprender el efecto de lo cultural en la práctica de los sujetos”. (Martinic, 2006. p. 299). Su operación consiste en la oposición binaria de unidades mínimas de sentido, es decir las palabras que constituyen el discurso, esto configura ejes semánticos que construyen categorías que operan como códigos por medios de los cuales se sistematiza el discurso y permite su análisis, tanto del sentido semántico como de las representaciones respecto de diferentes tópicos.

Las codificaciones operan en oposiciones binarias que se denominan “ejes semánticos”, por ejemplo: Mujer / Hombre. Cada sema corresponde a un significante, en este caso hombre y mujer, que son codificados en una oposición binaria, que se encuentran englobados a su vez por el concepto de sexo, lo que a su vez dota al eje de significado, el cual también puede generalizarse en una temática importante para el discurso como lo es los estudios de género.

Para llevar a cabo el análisis, primero se seleccionan aquellos semas o unidades mínimas de sentido, presente en el discurso de los entrevistados atinentes al objetivo de la investigación, en este caso los elementos de la cultura organizacional que fomentan el principio de la transparencia en la gestión pública. La selección de los semas es el punto más relevante del análisis, ya que implica la construcción del código. Como señala Martinic para el análisis estructural, “cualquier unidad de sentido es producto de una relación, por tanto el sentido del término no es absoluta, sino que relativa”, (Martinic, 2006), es decir es relevante el contexto en el cual se significa esa palabra que a su vez determina el sentido del código.

Una vez realizada la selección de los semas relevantes se procede a construir los ejes semánticos, los que constituyen los códigos básicos del análisis, a través de la oposición de los términos, tanto cuando ambos son explícitos, como cuando sólo uno lo es, pero por su sentido discursivo existe su oposición tácita. La confección de los distintos ejes configura categorías generales, que a su vez engloba varios ejes semánticos particulares, lo que orienta el análisis en torno a las categorías recabadas. En última instancia se recogen todos los códigos extraídos del discurso

para evidenciar las representaciones a través el cruce axial entre, al menos dos ejes discursivos, lo que permite graficar las representaciones por medio de cuatro cuadrantes, que bosquejan, tanto representaciones explícitas como posibilidades discursivas, no necesariamente señaladas.

Muestra

Para recoger la información se trabajó con una muestra compuesta por los siguientes informantes:

Tabla 5 Entrevistados

Cargo	Institución
Asesor Ley de Transparencia	Subsecretaría de Salud Pública
Enlace y Jefa Depto. Participación Ciudadana	Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente
Coordinador del Modelo de Acogida al Usuario	Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente
Enlace	Corporación Municipal de La Florida
Secretaria Consejo de Usuarios	CESFAM José Alvo
Orientador Modelo de Acogida al Usuario	CESFAM José Alvo
Coordinadora Modelo de Acogida al Usuario	CESFAM José Alvo

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO II

PRESENTACION Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS

Para realizar el análisis de la información recolectada se presentarán las representaciones sociales en torno a los CESFAM, la salud primaria y la política de transparencia, a través del Análisis Estructural del Discurso (AED).

Operacionalización

Para la operacionalización de los corpus, se ha ordenado la información en códigos de significación, como señala Hoyos (2015), binariamente opuestos, es decir semas como unidades mínimas de sentido, los que pueden constituirse como expresiones, frases o palabras que son importantes en el discurso de cada sujeto. El código remite a una disyunción, es decir dos semas que se anteponen por sus significados opuestos (transparencia – opacidad). Sin embargo, se conjugan de acuerdo a la conceptualización que implica la contraposición, en este caso la conceptualización en la que se encuentra la disyunción es la idea de la diferenciación social. La disyunción y conjunción configura un eje semántico, por ejemplo “Criterio de gestión”.

Los ejes son los códigos básicos del análisis estructural del discurso, denominados como códigos base. El conjunto de los semas se estructuran de acuerdo a un eje semántico, que se constituye como un patrón binario de calificación, pero también de distinción axiológica, dando cuenta de la dimensión normativa del discurso. Es decir, aquello que se considera, deseable o indeseable, moral o inmoral, etc. De la misma manera, un conjunto de ejes semánticos relacionados por un tema en particular se engloba dentro de una totalidad que significa un tipo de representación o un aspecto importante de la representación general.

Respecto de los marcadores, a continuación se explica qué significa cada uno de ellos en las tablas que se presentarán más adelante:

- Entre comillas “ ”: Cuando una expresión se encuentra entre comillas implica que ésta ha sido condensada, es decir se han resumido frases o sentencias que apuntan a lo mismo en el discurso, dentro de una sentencia particular que engloba las demás. “Cuando el material de información disponible es voluminoso hay que trabajar con un nivel de abstracción mayor con el fin de economizar en la cantidad de códigos a definir” (Martinic, 2006).
- Entre paréntesis (): Cuando una expresión se encuentra en paréntesis indica que la frase o palabra no ha sido dicha explícitamente por el entrevistado o entrevistados y que constituye la oposición semántica a la expresión si mencionada explícitamente, por ejemplo el entrevistado señala

la persona es triste o lúgubre – su oposición semántica se presente entre paréntesis de la siguiente forma: (Alegre).

- EJES: Cada eje se constituye de dos categorías contrapuestas recogidas del corpus. A cada extremo están las oposiciones semánticas y en el centro el nombre del eje. Por ejemplo Abierto-Cerrado, el eje se denomina Proceso de toma de decisiones, ya que engloba ambas oposiciones semánticas.
- Estructuras jerarquizadas: Algunas categorías pueden dividirse en dos o más categorías, estas estructuras del discurso se denominan estructuras jerarquizadas, expresan subcategorías de la categoría general. Algunos ejes pueden estar subdivididos en más de una categoría, ya que el discurso denota la diferenciación de uno de los polos o categorías.

Resultados: Ejes del Análisis Estructural del Discurso

De tal modo para la presentación de los resultados se presentan los ejes más relevantes y significativos en relación al objetivo de esta investigación, se han ordenado desde el más abstracto o general al más específico o concreto en el siguiente orden:

- Eje 1: Sistema público
- Eje 2: Cultura de la transparencia
- Eje 3: Ley de transparencia
- Eje 4: Salud primaria
- Eje 5: Modelo de Acogida al Usuario
- Eje 6: Información

Eje 1: Sistema Público

La primera categoría de análisis corresponde a la representación respecto al sistema público en el que se encuentra el CESFAM, lo que se puede ver en la tabla:

Tabla 6: Eje Sistema Público

Sistema Público		
(Privado - Ideal)	Sistema	Público - Realidad
(Acogedor)	Valoración	Castigador
		El sartén por el mango
Solución Médica	Respuesta del sistema	Conflicto administrativo
Usuarios		
(Se expresan)	Conducta	Se someten
		No expresan lo que les pasa

(Seguridad)	Estado Social	Vulnerabilidad
(no tolerar)		Obligación de tolerar
Simétrica	Relación	asimétrica

Fuente: Elaboración propia.

El eje sobre el cual se opone el sistema “Privado-Ideal” o “Público-Real” hace referencia a la representación de los entrevistados respecto a que identificarían características que se contraponen. El sistema público es el sistema en el que se encuentra el CESFAM, y plantean que es un sistema eminentemente castigador, en el cual los funcionarios tienen el poder, ello lo representan en la frase “Se tiene el sartén por el mango”, de manera contrapuesta al sistema privado, el cual, de acuerdo a su descripción correspondería a un standard adecuado de atención médica, que por su reducido acceso constituye un ideal para la mayoría de los usuarios.

En este sentido se infiere del discurso que en ocasiones hacen referencia al sistema privado y se lo relaciona con un ideal de atención primaria en salud, por lo que se vinculó el sistema privado a un parámetro correcto de atención médica en contraposición a la realidad que encuentran los entrevistados en el sistema público. Así se considera que el sistema privado es “ideal”, ya que sería “Acogedor”, en contraposición al público, en el que se “castiga” a quienes acuden a él, de diferentes maneras como por ejemplo el trato que reciben los usuarios, las largas esperas y en general dificultades para obtener una solución o acompañamiento al problema de salud.

Por otra parte señalan que los usuarios deben en general ser pacientes y tolerar varias situaciones porque de otro modo en vez de lograr una “solución médica”, como si lo podrían hacer en el sistema privado, en el sistema público lo que lograrán es un “conflicto administrativo”, a lo que se suma que los usuarios no tienen otra opción para elegir donde atenderse, por lo que tener un conflicto administrativo con funcionarios del sistema público implicaría tener problemas de trato o atención en posteriores atenciones.

“Nosotros debemos reconocer que somos un sistema bien castigador y si uno dijera en popular que además se tiene el sartén por el mango, porque las personas que vienen al sistema de salud es porque tienen algún problema de salud y por tanto el objetivo es solucionar el problema de salud y no enfrascarse en peleas ni nada con el equipo (...) muchas veces como el objetivo es solucionar sus problemas ellos se someten y no expresan lo que les pasa” (Enlace SSMSO).

Por estas razones los usuarios “se someten”, es decir deben adoptar una actitud pasiva en vez de reclamar o pedir mejor atención, puesto que la prioridad para ellos

es obtener atención médica, al contrario de lo que ocurre en el sistema privado o ideal en el que “se expresan”. Ello se debería a que se encuentran en un estado social de “vulnerabilidad”, por lo tanto tienen la “obligación de tolerar”. Esto genera una relación asimétrica entre los funcionarios del sistema de salud y los usuarios del mismo.

“Nosotros sabemos que el sistema no es muy acogedor en general y que juega con este poder que tiene y que la relación que se genera es asimétrica el equipo tiene un poder distinto al ciudadano” (Enlace SSMSO).

Lo que se contrapone a la situación en el sistema privado en el que los usuarios en general se encuentran en un estado de “seguridad social”, por lo cual tendrían acceso a este sistema, lo que les permite “no tolerar” este tipo de situaciones, sino que se expresan con mayor libertad en cuanto tienen una relación más simétrica con el sistema y a sus funcionarios pueden exigirles una mejor atención, mejor trato y mayor celeridad en obtener lo que necesitan.

Eje 2: Cultura de la Transparencia

Para la cultura de la transparencia se construyó una tabla para cada una de las perspectivas recogidas sobre cultura de la transparencia (para todos los entrevistados se consideró como eje lo que es la cultura de la transparencia y su oposición).

1. Cultura clientelista-informal

Tabla 7: Cultura de la Transparencia Clientelista-informal

Cultura de la Transparencia		
Procedimental Formal	Tipo	Clientelista Informal
Solo mecanismos	Premisa	no necesitar mecanismos
Formal	Aplicación	Informal
Excepcional		Cotidiano
(Regular)	Uso Ley	en caso extremo
(A todos)	entrega de información	(a determinado tipo de usuarios informados)
Garantía universal		(Sin garantía)
información	Valor de la Información	interpretación de la información
entrega información		Por qué de ciertos actos

Fuente: Elaboración propia.

Esta representación es una **perspectiva informal y “clientelista”** de la cultura de la transparencia, puesto que la identifica y relaciona con “no necesitar mecanismos” formales para obtener información o lograr transparencia, sino que su aplicación es

“informal” y de manera “cotidiana”. Por ello es que considera que el hacer uso de la ley de transparencia es una acción que se hace en “caso extremo”, cuando se han intentado otros medios, informales, y estos no hubieran resultado en reiteradas oportunidades. Sin embargo, al mismo tiempo se considera que la entrega de información en una “cultura de la transparencia”, con estas características se hace a “un determinado tipo de usuarios informados”, es decir a aquellos que tienen contactos o una relación más cercana que el común de los usuarios con los funcionarios públicos o están más familiarizados con los procedimientos de una institución en particular, por ende reconoce también que no existen “garantías” formales para lograr obtener la información que se requiere, sino que eso tiene que ver con la capacidad de negociación implícita de ciertos usuarios, específicamente quienes forman parte de organizaciones sociales, por ende serían quienes tienen mayor capital social.

Respecto al “valor” de la información en la cultura de la transparencia, desde esta perspectiva se considera que radica principalmente en la “utilidad final” de esa información, de los datos, puesto que esa información “dura” no sirve si no se sabe interpretar y ello es clave en temas de salud.

“Pero que acá, ponte tú, si a ti te van a entregar los exámenes, si tú quieres solicitarlo por escrito te lo van a entregar por escrito pero si tú vas al médico para que el médico te vea los exámenes el médico te va a, no todos, porque algunos te hacen así no más (gesto) ¿doctora me puede explicar por qué éste tiene el asterisco y las cositas?, ah sí, pero es porque es poquitito y esas cosas, pero sí dan la información con respecto a los exámenes”.

Además plantea que se requiere saber, más allá de un hecho puntual o actividad el porqué de ello, así menciona como ejemplo que se sabe se cancelan horas médicas y eso es común, sin embargo el por qué sucede eso, es decir si es por irresponsabilidad del doctor, o porque tuvo algún problema puntual, que no llegó o porque en el sistema público hay pocos doctores y por tanto hay una necesidad mayor en otro lado, otra institución, esta distinción haría una diferencia importante en la percepción de los usuarios respecto a la institución.

“Nosotros como CDL sabemos, porque si nosotros vamos a una reunión de consejo de técnicos nos van a informar cuánta gente se ha atendido, también participamos las solicitudes ciudadanas y esas cosas, pero el resto de los usuarios no lo sabe, y nosotros no podemos llegar con la información a todo el mundo, porque no podemos”.

2. Cultura procedimental-legalista

Tabla 8 Cultura de la Transparencia Procedimental-legalista

Cultura de la Transparencia		
No procedimental pre legalista	Tipo	Procedimental Legalista
No entrega de información	Objetivo	entrega de información
(menos comunicación)	Usuario	mayor comunicación
(menor cercanía)		cercanía
(carga de trabajo normal)	En la práctica	sobrecarga de trabajo
"imposición externa"	Iniciativa	(interna)
(Sin sanciones)	se logra con	sanciones

Fuente: Elaboración propia.

Esta perspectiva está impregnada de la cotidianeidad de la ejecución de la ley, por lo que se señala que una “cultura de la transparencia” tendría como principal objetivo la “entrega de información”, lo que implicaría una “mayor comunicación” y “cercanía” con los usuarios, al mismo tiempo que en la práctica genera una “sobrecarga de trabajo”, aun cuando es parte de una “iniciativa” interna de las instituciones públicas, se señala en el discurso que el cumplimiento se logra a través de “sanciones”. Esto suena contradictorio, es decir que sea una iniciativa interna, pero que a la vez se logre netamente a través de sanciones a funcionarios que incumplen, es decir que con ese ejemplo los demás cumplirán, por ende en este discurso emerge la visión de que a la institución no le queda otra alternativa que cumplir y de hecho así lo debe declarar, sin embargo en la práctica se debe obligar en el día a día a los funcionarios a hacerlo, ya que de otro modo se “relajarían” y no cumplirían.

Todo ello se opondría a la “no entrega de información”, “menos comunicación” y “cercanía”, a una “carga de trabajo normal” y a la obligación de tener que entregar información como una “imposición externa”, así como a que no existan “sanciones” por incumplimiento.

Es una **perspectiva “legalista”**, puesto que refleja elementos que han sido netamente impuestos a través de la ley para su cumplimiento, pero se destaca que la institución que representa “quiere cumplir”, es decir manifiesta voluntad de cumplir con la ley y a ello se lo considera como una buena disposición, sin ir más allá de la ley, ni pretender hacerlo, puesto que con esa buena voluntad ya se estaría cumpliendo mucho más allá desde esta perspectiva.

3. Cultura procedimental-facilitadora

Tabla 9: Cultura de la Transparencia Procedimental-facilitadora

Cultura de la Transparencia		
No procedimental obstaculizadora	Tipo	Procedimental Facilitadora
"Resultados de políticas"	Transparentar	"Fundamentos de políticas"
(Algo malo)	Corrupción	Oportunidad de mejora
(No involucrarse)	Sociedad civil	Debe ayudar
Sólo lo que pide la ley	Rol de los funcionarios	Correr la frontera de la transparencia
Sólo lo que pide el CPLT	Iniciativa	"Interna"
(Lo establecido)	Meta	Ideas innovadoras
"Status quo"		Buenas prácticas
Dificultades	Gestión	Facilitadores
Mayor tiempo	Implementación	Menor tiempo
Olvidan cuidar datos sensibles	Protocolos frente a la información	(Preocupación por datos sensibles)
(Cuestionamientos)	Entrega de información	No hay cuestionamientos
Atrasos	Tiempos de Entrega	(A tiempo)

Fuente: Elaboración propia.

Esta perspectiva es más abstracta que la anterior, puesto que considera que una "cultura de la transparencia" implica transparentar los "fundamentos de políticas", es decir todo aquello en lo que se basen las decisiones, ello se contrapone a lo que no sería parte de la cultura de la transparencia que es publicar o transparentar sólo los "resultados de políticas", es decir las decisiones ya tomadas sin exponer el por qué o el para qué de ellas.

Destaca como principal "relevancia y valor" de una cultura de la transparencia el que contribuye a un "buen desarrollo de nuestras vidas". Respecto a cuál sería la interpretación y uso de casos de corrupción con o desde una "cultura de la transparencia" se identificarían como una "oportunidad" en cuanto permiten mejorar, tanto legislación como prácticas y contribuyen al control sobre la acción pública.

Se menciona como relevante que en una "cultura de la transparencia" se involucre a la sociedad civil, por ende esta "debe ayudar", aquí es relevante el hecho de que se deposita en la sociedad civil el "deber" de ayudar y no en los funcionarios públicos el deber de abrirles o darles la oportunidad de hacerlo. Atribuye como "rol de los funcionarios públicos" el "correr la frontera de la transparencia" lo que se opone a "sólo lo que pide la ley".

Del mismo modo, considera que la cultura de la transparencia como tal es una “iniciativa interna” de los funcionarios públicos y del sistema en general, ya que se antepone a “sólo lo que pide el CPLT), es decir no es el mero cumplimiento de las exigencias del Consejo para la Transparencia, como órgano garante, sino que implica una forma de ser y de actuar innatas y que provienen desde la propia voluntad y no a causa de una imposición u obligación.

Pero a pesar de que es más abstracta en cuanto a que identifica los valores y beneficios de la transparencia, al mismo tiempo es una **perspectiva procedimental-facilitadora**, puesto que identifica a “facilitadores” de la gestión interna de los organismos públicos, oponiendo a ello todo lo que implique “dificultades”, cabe destacar que aquí también se hace una oposición implícita a lo que es actualmente la gestión respecto de la ley de transparencia, ya que se menciona que actualmente hay dificultades y barreras tales como los pocos recursos destinados a su implementación, por ende en este caso se opone la “cultura de la transparencia” a lo que es actualmente la ley en el sistema público.

Respecto del eje de implementación se señala que una “cultura de la transparencia” se logra por una implementación exitosa, que implicaría una serie de “protocolos frente a la información” que reflejaran la “preocupación por los datos sensibles”, del mismo modo desde los funcionarios públicos o autoridades “no habría cuestionamientos” respecto a la entrega de información, y que esa entrega se realizaría “a tiempo”. Todo ello se opone a la realidad en la que la implementación ha tomado “mayor tiempo”, en la que los funcionarios públicos “olvidan cuidar los datos sensibles”, existen “cuestionamientos” respecto a por qué se debe entregar información y “atrasos” en los plazos establecidos por ley. Señala además que como meta la cultura de la transparencia implica “ideas innovadoras” y “buenas prácticas” todo lo cual va más allá de cumplimiento legal, es decir no se limitan al “status quo” sino que superarían “lo establecido”.

4. Cultura abierta-colaborativa

Tabla 10: Cultura de la Transparencia Abierta-colaborativa

Cultura de la transparencia		
Cerrada no Colaborativa	Tipo Cultura	Abierta Colaborativa
Prestar atenciones de salud	Objetivo	Reflexionar sobre qué estamos haciendo
Informar a otro sobre indicadores		Trato/Información /Orientación de calidad
(Demostrar que se cumple)		Cumplir porque es relevante
(Desde la institución)	Lógica	Desde la comunidad
(No estaba presentes dentro)	Usuarios	Presentes dentro del CESFAM

(Eran un nº)		No son un nº
(No hay disposición al cambio)	Premisa	Disposición al cambio
“Tuya o mía”	Organización y funciones	“Nuestras”
(Datos-papeles)	Conocer	El por qué y cómo
(Funcionarios)	Trabajo de	Participación y colaboración
(No se resolvían)	Problemas	Se resuelven
(Mero cumplimiento)	Promoción	Derechos y deberes
(Menos iniciativa)	Funcionarios	Más iniciativa
(No incentivados)		Incentivados
(No empáticos con pacientes)		Interiorizar al paciente
(Esperas largas)	Gestión	Menos tiempos de espera
(Poca agilidad en atención)		Agilidad en atención

Fuente: Elaboración propia.

Esta es una **perspectiva abierta y colaborativa** de la cultura de la transparencia, en la que se refleja que debe tener como objetivo una reflexión continua sobre la gestión pública, no sólo la entrega o disponibilización de información, sino el por qué y para qué de ello, sin olvidar las formas, es decir el cómo. Se identifica que el trato, la orientación y la información deben ser de calidad, de otro modo es simple información sobre indicadores o resultados, pero sin un trasfondo concreto. La lógica de esta cultura de la transparencia es desde la comunidad, es decir se construye para y por la comunidad, tiene un sentido social y no institucional.

En este tipo de cultura de la transparencia los usuarios están presentes en la institución, no son un número, sino que son parte de la toma de decisiones y de la gestión del cambio.

Una de las premisas es que existe disposición al cambio, en otras palabras el cambio no se ve como algo bueno o malo, sino que se evalúa su necesidad y de ser necesario o positivo se realiza. Es una cultura flexible y adaptativa, que promueve la participación y colaboración, donde de esta forma se resuelven los problemas más que buscar a un responsable o culpable de errores o problemas, en esta cultura la gestión implica menos tiempos de espera para los usuarios y agilidad en la atención. Existe también una empatía de los funcionarios hacia los usuarios, ya que se “interioriza al paciente”, sus necesidades y problemas, esta interiorización implica que “sus problemas son nuestros problemas”, está muy orientada hacia la calidad integral de la atención y de la gestión, se busca que sea sostenible en el largo plazo y no el mero cumplimiento de indicadores para períodos o plazos acotados. Se considera que el trabajo cotidiano y constante contribuye a generar confianza y ello a su vez contribuye a mejorar la calidad del sistema público y la calidad de vida.

“Yo creo que tiene que ver con el reconocimiento con las personas que trabajamos en el aparato público de que todos nuestros actos son públicos, de que toda la información, salvo los resguardos de confidencialidades y temas sensibles que tienen que ver con salud, son actos públicos, yo creo que falta un poquito para generarlo, pero me parece que la cultura está definida también por eso, la suma de estas consciencias de decir nosotros trabajamos en un ámbito que tiene muchas características y donde la probidad, la transparencia, la honestidad son claves para mantener la confianza de las personas con que trabajamos” (Coordinador MAU SSMSO).

Esta perspectiva se opone a una cultura de la transparencia cerrada y no colaborativa, cuyos rasgos principales podrían resumirse en las de la perspectiva de la cultura procedimental legalista caracterizada anteriormente.

Eje 3: Ley de Transparencia

La segunda categoría de análisis corresponde a la representación de los entrevistados respecto a la ley de transparencia:

Tabla 11: Eje Ley de Transparencia

Ley de Transparencia		
Pasado	Tiempo	Presente
Desconocimiento del Derecho	Deber	Conocimiento del derecho
De cualquier modo " Al lote"	Calidad Información	Gestión Documental
(Menor)	Comunicación	Mayor
"Carga Normal"	Implementación	"Sobrecarga Laboral"
No había encargado	Organización	Unidad pequeña
Retroceso	Modernización del Estado	Avance
(No era útil)	Percepción	Súper útil
(No existía)	Usuarios	No la conocen
(No había relación)	La relacionan	Sueldos

Fuente: Elaboración propia.

La primera contraposición que surge del discurso es respecto del eje “Tiempo”, ya que los entrevistados destacan y marcan un antes y un después respecto de la ley. Para el tiempo “pasado” señalan que existía un desconocimiento del derecho de acceso a información, por ende la “Calidad de la información” era deficiente, se hacían las cosas “de cualquier modo, al lote”, puesto que no existía la necesidad de preparar o mantener la información ordenada, ya que quienes la manejaban la conocían y sabían cuál era la lógica o los contenidos relevantes, no era necesario clasificarla. Ello se contrapone en el discurso al momento “presente” en el que existe

en los funcionarios públicos un deber de “conocimiento del derecho”, ello es relevante en cuanto a que impone un nuevo estándar a los funcionarios públicos, ya que no sólo basta con que la identifiquen o sepan que existe, en el discurso de los entrevistados se señala que “deben” conocerla. Ello a su vez implica una necesidad de “gestión documental”, es decir una serie de procedimientos, mecanismos y actividades que se deben desarrollar para mantener la información ordenada, disponible y presentable en caso de que sea solicitada por la ley, esto es relevante en cuanto a que mejora la “calidad de la información”, esta mejora se reconoce no sólo para los usuarios de la ley, sino que se identifica como una beneficio para la gestión interna de los servicios públicos.

Respecto a “comunicación” se plantea en el discurso que en el “pasado” existía menor comunicación entre la administración pública y la ciudadanía, y que con la ley esa comunicación en la actualidad es “mayor”.

Respecto a la “implementación” de la ley se señala que representa una “sobrecarga laboral” para los funcionarios que están a cargo de su cumplimiento, del mismo modo en cuanto a “organización” se señala que en la actualidad se cuenta con unidades para su cumplimiento, es decir en algunos casos se han creado “unidades” de transparencia, que sin embargo la mayoría de las veces están compuestas por un sólo funcionario o un par de funcionarios que a su vez cumplen otras funciones. Esto se señala como una situación crítica, pero a su vez se contrapone a lo que ocurrió en el “pasado” cuando ni si quiere había un encargado.

“Están atosigados (...) y la demanda es que están atosigados, desde el estudiante que pide información para una tesis hasta el periodista que quiere hacer una investigación legítimamente o un ciudadano x, o sea hay gente en alguna región, se me ha dicho que hay personas que se dedican todos los días a estar pidiendo cuestiones vía ley de transparencia” (Asesor Subsecretaria de Salud Pública).

Señalan que la ley representa un “avance”, por ende contribuye a la “Modernización del Estado”.

En general se tiene la “percepción” de que es “súper útil” y esta utilidad es tanto para los funcionarios públicos, como para los usuarios y en general para el país.

Respecto a los usuarios del sistema público, existe la percepción de que en general “no la conocen”, sin embargo tienen ciertas nociones o ideas sobre la ley, en cuanto a que no conocen el detalle ni los mecanismos, ni hacen uso de ella, sólo tienen la percepción general de que es algo relacionado a los sueldos de los funcionarios públicos, vinculándolo a que ello muestra o evidencia que ellos reciben un sueldo que es pagado por los usuarios en tanto el conocimiento, o la posibilidad de conocer el sueldo de los funcionarios, contribuiría a que los usuarios pudieran hacer exigibles los servicios o su calidad.

“Los usuarios no tienen mucho acceso como a lo que se trata la ley de transparencia, porque no es mucho lo que se habla o la información que se le entrega a ellos, ellos saben que por ejemplo, se relaciona la transparencia al tema de los sueldos, que ellos dicen “yo tengo derecho a saber por ley cuánto están ganando ustedes” porque nos lo han dicho hasta en la sala. Pero es lo que conocen de transparencia, no hay como una información más global de lo que trata, como centro se relaciona la transparencia a la entrega de información, de todo. Pero creo que no existe quizás una bajada de la información tan clara de lo que significa, que quizás sería algo como para sugerir que exista más adelante” (Coordinadora MAU CESFAM José Alvo).

Solicitudes de Acceso a Información

Dentro de las menciones a la ley de transparencia, se ubica como subcategoría a las “Solicitudes de Acceso a información (SAI)”:

Tabla 12: Eje Ley de Transparencia-Solicitudes de Acceso a Información

SAI		
Pasado	Tiempo	Presente
Solo papeles (registro)	Procesamiento información	Documentación (Analítico - Interpretativa)
"Información"	Gestión	"Del Conocimiento"

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de SAI se hace en el discurso la contraposición entre lo que ocurría en el “pasado” y lo que sucede en el “presente”, lo principal que se señala es que actualmente con las SAI es necesario incorporar al “procesamiento de la información” del sistema público una mayor interpretación y análisis, ya que para responder a las solicitudes es necesario tener “documentación” lo que se opone a “registros”, es decir antes se tenían los papeles y el registro de los actos administrativos o procedimientos en general, sin embargo en la actualidad ello no basta para lograr el cumplimiento de la ley, sino que se debe hacer un manejo más analítico e interpretativo de la información, tanto para el cumplimiento legal, como para lograr entregar al ciudadano lo que requiere.

“Entonces lo que se hacía, nos mandaban papeles que no constituían documentación, sino que era papeles distintos, entonces le decíamos no; usted tiene que ordenar esto, tiene que hacer un memo enviándolo para acá y señalar qué es cada uno de estos papeles para que se transformen en documentos, Ud. tiene que señalarlo y ordenadamente nosotros lo hacemos llegar, (...) tiene que haber una entidad que regule, que ordene y garantice que la información que sale es lo que el ciudadano está pidiendo y no otra cosa y además tienen que tener cierta calidad, no de cualquier modo” (Enlace SSMSO).

Esto muestra un paso hacia la “Gestión del conocimiento” más allá del simple “manejo de información”.

Eje 4: Salud Primaria

Tabla 13: Eje Salud Primaria

Salud Primaria		
Público- Real	Visión	Ideal
Sin acceso	Cartera de Servicios	(Cobertura Universal)
Percepción de atención a nivel local		
Otras comunas	Unidad Territorial	La Florida
(Ineficaz)	Atención primaria	"Eficaz"
(No tan Buena)	Percepción general del CESFAM	Buena
No se sabe	Necesidades prioritarias (horas médicas)	Se cumplen
		Algunas se cancelan

Fuente: Elaboración propia.

La perspectiva sobre la salud primaria se asemeja a la que existe respecto del sistema público, en cuanto a que se contrapone la salud primaria ideal con la salud primaria real que existe en el sistema público. En esta percepción los entrevistados señalan que en la salud primaria ideal existiría una “cobertura universal” de la salud incluyendo a personas que actualmente no tienen una atención en la salud primaria del sector público, específicamente se menciona a personas que no son cubiertas por los programas que existen en el CESFAM. Se contrapone a ello la atención “real” en la que existe una cartera de servicios que establece grupos prioritarios para la atención, como mujeres embarazadas, ancianos y niños.

En el discurso se observa claramente que la visión que se tiene de la salud primaria en el CESFAM estudiado es “buena”, puesto que se ubica en el mismo eje que la perspectiva que se tiene de la salud primaria ideal, se señala que en La Florida la atención primaria es “eficaz” puesto que si una persona necesita atención y llega al CESAM, aunque no tenga hora será atendido, de alguna forma se le atenderá, por ende se considera que las “necesidades prioritarias” se cumplen y por necesidades prioritarias se menciona y considera a las “horas médicas”, sin embargo ocurre que “se cancelan” las horas médicas”. A pesar de ello la percepción en general es bastante buena y ello se contrapone a lo que pueda ocurrir en “otras comunas”, donde la atención podría ser “ineficaz” o “no tan buena”, aunque esto “no se sabe” con certeza, son las percepciones de otros centros que no conocen a cabalidad (estas últimas percepciones corresponden a los entrevistados que comparan “su centro” con otros, es decir a aquellos que trabajan en el CESFAM y a la usuaria del mismo).

Percepción sobre diferencias entre salud primaria y terciaria

Cabe destacar que sólo algunos entrevistados hicieron también la comparación entre la salud primaria y secundaria, específicamente aquellos entrevistados que tienen un cargo en instituciones que abarcan territorios más grandes que los CESFAM, comunales o que incluyen varias comunas.

Tabla 14: Eje Salud Primaria- Diferencias entre niveles de salud

Diferencias entre niveles de salud		
CESFAM	Tipo de institución	Hospitales
Primaria	Tipo de atención	Terciaria
(Menos conservador)	Equipo	Conservador
Relacionado	Territorio	(No relacionado)
(Están conectados)		Están en una isla
Usuarios	Derechos y deberes	Funcionarios/equipo
Mucho más adelantados		(Atrasados)
(Se dan cuenta)	Cambio social	No logran darse cuenta
Normal	Percepción	No salen de su asombro
Contexto social, físico, político, cultural		Agresión hacia sus conocimientos
		Agresión a su formación
		(Cuestionamientos)

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido las principales diferencias tienen que ver con una valoración positiva de la salud primaria en relación a la terciaria, en cuanto a que los equipos de salud que trabajan en ella son “menos conservadores” y están “más relacionados” y “conectados con el territorio en el que trabajan”. Los usuarios de la salud primaria, en tanto se encuentran “mucho más adelantados” que los funcionarios públicos en cuanto al conocimiento de los “derechos y deberes” ya que los conocen y exigen, “se dan cuenta” de que ha habido un “cambio social” lo que se ha tomado de forma más “normal” por parte de los equipos de atención primaria, si bien hay funcionarios que tienen resistencias, pero aun así es un cambio que se percibe como normal desde los CESFAM que están mucho más conectados con el “contexto social, físico, político y cultural” de los territorios y comunidades en las que se encuentran emplazados.

“Yo diría que los ciudadanos están mucho más adelantados que los equipos de salud en general. Están más empoderados, conocen mejor sus derechos y además también el hecho de las redes sociales, la tecnología ha hecho que las personas consulten mucho por esta vía, entonces también cuando conversan con los CESFAM y con los equipos si el médico le dice tómese estas pastillas las personas le preguntan por qué esta y no ésta, les dicen yo vi en internet que se puede tomar

ésta. Hoy en día el ciudadano, de alguna manera empuja un diálogo distinto” (Enlace SSMSO).

Ello se contrapone a lo que ocurre en los hospitales, en los que el tipo de atención es más “conservadora”, ya que no se relacionan con el territorio, percibiéndose incluso que “están en una isla” y que los funcionarios y equipos están “atrasados”, “no logran darse cuenta, ni salen de su asombro” cuando los usuarios exigen sus derechos y eso lo perciben como una “agresión a sus conocimientos” a “su formación” y en general un cuestionamiento a su autoridad y posición.

“Hay un cambio, las personas están más informadas, no quiere decir esto que toda la información que tengan es la correcta y adecuada, porque también en internet corre de todo, pero la persona hizo una búsqueda, trató de tener otro punto de vista y eso los equipos en general y más tal vez los hospitales que son de los equipos más conservadores son los de los hospitales. Al equipo de salud, en general, son el grupo más conservador del hospital porque aquí la gente no sale ni a la esquina” (Enlace SSMSO).

Eje 5: Modelo de Acogida al Usuario

Respecto al Modelo se habla en el discurso comparando el pasado y el presente puesto que en el CESFAM se comenzó a implementar desde el año 2014, por ende es un programa que lleva poco tiempo desarrollándose.

Tabla 15: Eje Modelo de Acogida al Usuario

Modelo de Acogida al Usuario (MAU)		
Pasado	Tiempo	Presente
Sin orientación	Usuario	Con orientación
Sin MAU	Cambio - Innovación	Intervención Externa
"Sin organización"	Organización	Está bien organizado
(Desconfianza)	Calidad y eficiencia	(Confianza)
(Negativa)	Percepción general	Positivo
(no había)	Objetivo	Orientación
Se sentían observados-vigilados	Percepción de Funcionarios	Ven avance
(No lo aceptaban)		Lo aceptaron
(No les ayudaba)		Les ayuda
		Les baja la demanda
		No es tangible

Fuente: Elaboración propia.

La percepción es que con el Modelo, en el presente, los usuarios del CESFAM cuentan con “orientación” y que ha significado un “cambio”, una “innovación” que ha sido promovida desde fuera del CESFAM, es decir fue una “intervención externa”, actualmente se aprecia que “está bien organizado” y que en cuanto a “calidad y eficiencia” logra “confianza” tanto de los usuarios hacia los funcionarios, como desde los funcionarios del CESFAM hacia el MAU y sus funcionarios. En general la percepción es “positiva” y se reconoce como principal objetivo del modelo la “orientación”.

“Yo creo que es un modelo bastante innovador, que viene a hacer un cambio principalmente en temas que están débiles en Salud, principalmente el trato, información y los tiempos de espera. Entonces yo creo que ha venido para quedarse el Modelo y ha tenido muy buenos resultados, entonces, considero que es algo muy útil, que es difícil de comprender en un inicio, pero que es algo que se está formando de a poco, y que con los resultados cada vez van a ser más notorios con el tiempo” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Esto se contrapone a lo que ocurría en el pasado cuando el CESFAM estaba “sin MAU” por lo que el tema de la orientación al usuario estaba “sin organización”, existía “desconfianza” y había una percepción general “negativa”. Al mismo tiempo los funcionarios se sentían “observados-vigilados”, “no lo aceptaban” y percibían que “no les ayudaba” en el comienzo de la implementación.

“En principio ellos sentían que nosotros éramos fiscalizadores de su trabajo, entonces siempre estaban a la defensiva, no querían poner mucho de su parte, principalmente porque nosotros empezamos a trabajar con los protocolos de trato. Entonces ellos nos decían “¿por qué nosotros le tenemos que cambiar algo?”, que ellos venían haciendo mal hace mucho tiempo y les había funcionado, ellos tenían trabajo y todo. Pero con el tiempo, entendieron que el fin no era fiscalizar, si no, que nosotros éramos uno más del equipo, que lo que buscábamos era mejorar la satisfacción usuaria y ese era un trabajo que tenía que ser entre los dos. (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

La percepción de los funcionarios es que hay “un avance”, aunque en un principio les costó aceptarlo, actualmente se considera que “les ayuda” principalmente porque les quita presión de los usuarios, al canalizar las demandas de información y consultas, los funcionarios pueden cumplir mejor su labor y reducir el estrés del contacto diario con usuarios ya que “les baja la demanda”. Sin embargo, se percibe que como “no es tangible” ha sido difícil también identificar sus beneficios, lo cual se ha logrado con el tiempo (cerca de 3 años).

“Como ellos lo ven como algo que no es tangible ha costado incorporarlo. Ya ahora lo conocen y creo que tienen una muy buena opinión, porque ellos han visto los

resultados que principalmente tenemos en las encuestas. Ahora, actualmente los funcionarios relacionan el Modelo de Acogida con “trato” y con el bono que se viene a final de año, que es el incentivo que tienen ellos (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Se reconoce como principales aportes del Modelo mejoras en temas débiles de la salud primaria, específicamente en cuanto al trato a los usuarios, información y tiempos de espera, por ello estos temas son abordados como subtemas del MAU.

Roles y funciones del MAU

Como subtema se separaron los roles y funciones del MAU, puesto que es una nueva estructura que se añadió al CESFAM, en él se incorporan dos cargos: una Coordinadora del Modelo y un Orientador de Sala.

Tabla 16 Eje Modelo de Acogida al Usuario- Roles y Funciones

Roles y Funciones del MAU		
Sin MAU	CEFSAM	Con MAU
(No es para la gente)		Es para la gente
(Usuarios Distanciados)	Efecto	Usuarios familiarizados
(Sin objetivo)	Objetivo	Solucionar problemas
(Súper mal)	Orientación	Súper bien
(No se saben procedimientos)		Se saben los procedimientos
(No gratificante)	Percepción labores MAU	Gratificante
(Sin vocación de servicio)	Funcionarios MAU	Vocación de servicio
Orientador de Sala		
(Rol no existe)		Está en el centro
(No hay un rol específico)	Rol	"Guía"
(Sin Asignación ni responsable)	Función	Acoger
		Orientar
Coordinadora del Modelo		
(Rol no existe)		"Coordina"
(No hay una rol específico)	Rol	"Organizadora"
(Sin Asignación ni responsable)	Función	"Planifica"
No existe estos roles	Equipo	Buen trabajo en equipo
Sin recursos en absoluto	Evaluación	Necesidad de mayores recursos

Fuente: Elaboración propia.

La percepción es que el MAU en el CESFAM “es para la gente”, teniendo como principal efecto el que ellos “están familiarizados” con el funcionamiento del

CESFAM. El Objetivo del MAU se percibe que es “solucionar problemas” y que los funcionarios del MAU “se saben los procedimientos”, por lo tanto pueden realizar una buena orientación. Para quienes trabajan en el MAU se percibe que la labor es “gratificante” y para quienes observan el MAU desde fuera se percibe que los funcionarios que en él trabajan tienen “vocación de servicio”.

En el discurso se distinguen claramente dos cargos con roles y funciones diferentes, estos son el Orientador de Sala, cuyo rol es actuar como “guía” y su función es “acoger” y “orientar” a los usuarios y la Coordinadora del Modelo en el CESFAM, cuyo rol es “organizar” y por tanto cumple una función de planificación. Además se menciona en el discurso que realizan un “buen trabajo en equipo”, sin embargo se identifica la “necesidad de mayores recursos” para realizar las funciones.

Satisfacción Usuaría

Tabla 17 Eje Modelo de Acogida al Usuario-Satisfacción Usuaría

Satisfacción Usuaría		
Sin MAU	CEFSAM	Con MAU
Insatisfacción	Percepción del servicio	Satisfacción
(Menos confianza)		Más confianza
No entiende	Usuarios	Entendimiento
(No estaban felices)		Están felices
(Rebotaban)		No andan rebotando de acá para allá
Problemas	Prácticas - Programa	Solución
Información/Listas de espera/Trato		Acogida/Derivación/Coordinación
(Habían muchos)	Reclamos	Han bajado

Fuente: Elaboración propia.

La percepción del servicio es de “satisfacción”, hay “más confianza” y los usuarios logran “entender” temas del CESFAM, por ejemplo en cuanto a gestión que en ocasiones no es que no se le quiera atender, sino que no hay horas disponibles, o que hubo un problema puntual y por ello se le cancelo una hora, no por discriminación o mala voluntad de los funcionarios. Se percibe que los usuarios “están felices”, principalmente porque obtienen lo que necesitan del CESFAM y “no andan rebotando de acá para allá”. El Programa se percibe como una “solución” a los problemas que se tenían en este sentido y que tenían que ver principalmente con la “acogida, derivación y coordinación” en el CESFAM, lo que a su vez se ve reflejado en que los reclamos han bajado.

“Ellos (los usuarios) al principio tenían una barrera, “¿Por qué le tengo que dar mi nombre?”, “¿Por qué le tengo que responder?”, o “¿Por qué esa persona me va a

ayudar?”. Entonces ahí se ve una resistencia y ya con el tiempo no, ya pasó a ser un tema que esta súper tratado y nos pasa más con los usuarios - porque nosotros tenemos en el CESFAM, sala de rehabilitación, vienen usuarios de cinco CESFAM más entonces- cuando ellos vienen la primera vez, para ellos es como raro, pero les gusta. “¿Por qué se acerca alguien a preguntarme qué necesito?”, pero después ya lo piden hasta en sus centros” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Ello se contrapone a que sin MAU había “insatisfacción”, “menos confianza” y en general los usuarios “no entendían” los problemas de gestión, sino que interpretaban eso como mala voluntad o mal trato de parte de los funcionarios. Por ende, “no estaban felices”, puesto que para obtener una solución o la atención que requerían “rebotaban”, había “problemas” principalmente referidos a “información, listas de espera y trato”, lo que se evidenciaba en que había muchos “reclamos”.

“Nosotros hacemos evaluaciones internas de encuestas -fuera de las que hace el Servicio de Salud- tenemos la de la comuna y a eso nosotros hacemos análisis semestrales y a nosotros nos ha ido bastante bien. Si bien hay puntos que de repente bajamos, pero siempre tenemos una satisfacción sobre el 83%, que se considera una mejoría. Entonces, en ese aspecto hemos observado buenos resultados del Modelo, tanto en números, es decir en la parte objetiva, como en la subjetiva” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Participación de los usuarios

Tabla 18 Eje Modelo de Acogida al Usuario-Participación Usuaría

Participación Usuaría		
Sin MAU	CESFAM	Con MAU
Sin	Comunicación	Con
"Sin expresión" (-)	Indicadores	(Felicitaciones) - reclamos
Menor sintonía y desafección	Contacto con el usuario	Mayor sintonía y diálogo
No existe	Participación	Existe
(Negativa)	Percepción	Positiva
(No exitosa)	Implementación	Exitosa
(No se sabe)	Mejor herramienta	Cuenta Pública Participativa
(No se comunican)	Usuarios	Plantean sus inquietudes

Fuente: Elaboración propia.

Se percibe que con el MAU hay comunicación, lo que se ve reflejado en indicadores como “felicitaciones” y “reclamos”. En general en la comunicación el discurso está relacionado a que a mayor comunicación habrá tanto más reclamos como felicitaciones, pues esta es la vía a través de la cual la institución canaliza la comunicación con los usuarios, por ende que hayan menos reclamos en general no

se considera bueno. Así se percibe “mayor sintonía y diálogo” en el contacto con el usuario, y a su vez “existe” participación lo que es “positivo”, a raíz de ello se considera que el MAU ha tenido hasta el momento una implementación “exitosa” y en el CESFAM estudiado una de las herramientas de participación ciudadana que mejor funciona es la “Cuenta Pública Participativa” a través de la cual se señala que los usuarios plantean sus inquietudes.

Relación del Consejo de Usuarios con el CESFAM

Tabla 19 Eje Modelo de Acogida al Usuario- Relación del CDL con el CESFAM

Relación del CDL con el CESFAM		
"Menos Vinculación"	Vinculación	"Más vinculación"
Menos bueno - Nada	Valoración	Buena
Equipo Médico	Estamentos	Dirección - Funcionarios Directora - E. Gestores - E. Participación
Sólo su trabajo	Funciones	(Hacen más)
"Técnico - Salud"	Rol	"Administrativo"
No Participativo	Liderazgo	Participativo

Fuente: Elaboración propia.

Como subtema relevante de la Participación de los usuarios en el CESFAM surge la relación del Consejo de Usuarios con la institución, en la que también se observa un cambio con la implementación del MAU, puesto que ahora existe “más vinculación”, se percibe una buena valoración de ella y se menciona que los estamentos con los que se relaciona el Consejo de Usuarios son principalmente la directora y funcionarios del equipo de gestores y del equipo de participación, así como del MAU, mencionándose que con los que menos se relaciona esta organización son los médicos. Aquí es relevante la percepción de que tanto los funcionarios como la autoridad “hacen más” que su mero trabajo, es decir van más allá de sus funciones “administrativas” al dedicar tiempo y recursos a esta relación con la comunidad, se percibe de este CESFAM que cuenta con un liderazgo “participativo”, que fomenta en los funcionarios dicha relación. Se percibe una buena coordinación en general desde el MAU.

“Nosotros trabajamos como Modelo directamente con la encargada de Promoción y Participación, de hecho en mi CESFAM trabajamos en la misma oficina, lo que me ha ayudado bastante a participar con el Consejo de Usuarios en estos casos. Participamos en las Cuentas Públicas, en las asambleas de usuarios, en las reuniones que se hacen de solicitud ciudadana, entonces tenemos un trabajo directo con los representantes del Consejo de Usuarios, entonces eso ha sido bastante

favorable porque también ellos se han sentido más participes, más incorporados en el Centro. Por ejemplo, si vamos a trabajar el tema de información, yo antes de hacer cualquier publicación o algo así, lo consulto con ellos que son los representantes de los usuarios, entonces tenemos como un trabajo súper directo” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Trato a los usuarios

Tabla 20 Eje Modelo de Acogida al Usuario- Trato

Trato		
Pasado	Tiempo	Presente
Esporádica	Capacitación Funcionarios	Continua
Insolencia de los usuarios hacia los funcionarios	Síntomas	(Menos Maltrato)
Estábamos tan mal	Apreciación	(Estamos mejor)
(Menos capacitación)	Solución	Más capacitación
(No se trabajaba)	Derechos y deberes	Se trabaja continuamente
(No había difusión)		Promoción y difusión
"Negativo"	Liderazgo	"Positivo"
Médicos	Estamento	Directora
Prepotentes	Actitud	"Proactiva"
Negativa	Valoración	Positiva

Fuente: Elaboración propia.

También se percibe que el trato ha mejorado en relación al momento previo a la implementación del Modelo en el CESFAM, principalmente se identifica que actualmente hay un capacitación “continua” a los funcionarios en cuanto al trato que se da a los usuarios, ello se hace en el día a día, corrigiendo y mejorando actividades cotidianas. Los síntomas de la mejoría son que hay “menos maltrato”, pero ello, referido tanto desde los funcionarios hacia los usuarios como viceversa. Se observa la percepción de que se “está mejor” y “se trabaja continuamente” en la “promoción y difusión” de los derechos y deberes de los pacientes.

Además se considera que ello también se debe a que hay un liderazgo “positivo” que lo permite y facilita, se apunta específicamente a la directora como promotora de los cambios, y se percibe una actitud “proactiva”, por ende la valoración es “positiva”.

Ello contrasta con el momento previo al MAU, en que la capacitación en temas de trato para los funcionarios era “esporádica” y se registraban episodios de “insolencia de los usuarios a los funcionarios”, por lo que se considera que “estábamos tan

mal”. Tampoco se trabajaba en difusión de los derechos y deberes de los pacientes, lo que coincide con que la ley de derechos y deberes está vigente desde el año 2012. Además se identifica que el estamento que menos coopera y que tiene un liderazgo “negativo” en el trato son los médicos, ya que algunos de ellos tienen una actitud calificada como “prepotente”.

“El trato ahora es bueno. O sea, nunca hemos tenido grandes problemas, porque trabajamos directo con el protocolo que se venía implementando de antes, solamente que ahora se supervisa más. En un comienzo habían más diferencias, principalmente dentro de los profesionales y los usuarios, porque siempre estaba la figura del “diostor” o que había un trato distinto, pero ahora ya se ha unificado bastante, entonces como todos trabajamos con el mismo protocolo no existen mayores diferencias, obviamente hay funcionarios que les cuesta mucho más trabajar algunos aspectos de trato, pero es algo que cuando se identifica se trata de trabajar con el funcionario, puntualmente con el fin de ir mejorando, pero el trato, considero que es muy bueno (...) ahí se observa en qué hay mejoría” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

“Es algo que igual hay que estar supervisando constante, porque también hay que pensar que los funcionarios trabajan bajo situaciones de stress, entonces muchas veces el trato que percibe el usuario dice que es malo porque se le negó una hora. Pero no es que se le negó porque no se le quisiera dar, sino, porque no había opciones de hora, y el usuario lo interpreta como que “me trató mal”. Eso se trabaja bastante, sobre todo cuando se hace el análisis de los reclamos, porque cuando están tipificados por trato o algo así hay que hacer como una distinción ahí, que no es que el funcionario lo trató mal, sino que no se accedió a la hora. Y hay gente que pone en el reclamo: “Me trató mal porque no me dio hora”, entonces hay que diferenciar bien eso” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

“Yo creo que más que nada es cambiar conductas de los funcionarios más antiguos, es lo que se debe trabajar, porque ellos ya vienen con una conducta que aplicaron veinte años atrás y cambiárselo es difícil. Nos pasa cuando llega un funcionario de un traslado, un funcionario que recién llega al centro (...) y ahí cuesta, y hay que trabajar harto” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Eje 6: Información

Respecto a información la principal comparación tiene relación con que antes, sin el MAU, había “nula” información y actualmente esa información “existe”.

Tabla 21: Eje Información

Información		
Pasado	Tiempo	Presente
Nula	Información	(Existe)
(Sin Programa)	Programa	MAU
(Individualista) (Sectorializado)	Caracterización	"Colaborativo"
(No expedito)		Expedito
(Desorienta)		"Orienta"
"Sin indicativos ni orientación"		Señaléticas - Indicaciones- Informativos
(Atender al usuario)	objetivos	Bienestar del usuario
(Ambigua-vaga)	Entrega	Precisa
(No explícita)		Súper explícita
(No informan horas)	Transparencia proactiva	Horas médicas por sector

Fuente: Elaboración propia.

El MAU además se percibe como “colaborativo”, es decir que en él hay un trabajo de equipo, tanto entre los funcionarios del MAU con otros funcionarios del CESFAM, como entre los funcionarios y los usuarios, a través del Consejo de Usuarios. Por ello se caracteriza al MAU como “expedito”, en cuanto facilita la entrega de información y su disponibilización de forma rápida, pero que “orienta”, es decir al entregar información no se hace engorrosa, sino que amigable y cotidianamente de manera que el usuario se siente orientado. Así las herramientas que usa para ello son “señaléticas, indicaciones e informativos”, todo ello con el objetivo de lograr el bienestar del usuario, más allá que sólo entregar información.

La entrega de información entonces se percibe como “precisa” y “súper explícita” de manera que el usuario no debe pedirla, pero además al ingresar al CESFAM percibe de manera intuitiva y obvia dónde está o dónde encontrarla, a pesar de ello se considera en general que se pueden hacer mejoras, sobre todo en la entrega proactiva de información respecto a las “horas médicas” tema que es clave para los usuarios.

“Ahora, nosotros tenemos hasta publicado en las salas de espera nuestro reglamento interno, que si tienen dudas la persona pueda acceder a toda la información que se requiera desde el reglamento interno, lo horarios, los flujogramas, los protocolos, está publicado que ellos tienen acceso a eso y donde pueden acceder” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

“Nosotros entregamos todo. La información está por todos lados, desde los folletos, el diario mural, la página web, el facebook, abarcamos todas las redes. Siempre yo creo que hay cosas que mejorar, pero quizá eso va a que llega un momento que nosotros vemos que está todo bien, quizá es como una opinión externa la que uno necesite para ver eso” (Coordinadora MAU, CESFAM José Alvo).

Análisis

Se aplicaran a los Ejes que se obtuvieron a través del Análisis Estructural del Discurso el modelo de Cultura Organizacional para su análisis.

Como se señaló en el marco teórico, Cameron & Quinn (1999) a través de su modelo OCAI (Instrumento de evaluación de la cultura organizacional), describen cuatro tipos de cultura organizacional que pueden estar presentes en una organización: cultura jerárquica, cultura de mercado, cultura de clan y cultura adhocrática.

A partir del Modelo de Cameron & Quinn (1999) y de los resultados expuestos anteriormente se analizará cuál es el tipo de organización dominante en el CESFAM que es objeto de este estudio de caso. Para ello se utilizará el Modelo de Cultura Organizacional de Aguilar (2013) para analizar a partir de cada una de sus dimensiones el discurso de los entrevistados.

Dimensiones del modelo de Aguilar

1. La primera dimensión del Modelo de Aguilar (2013) es el **Perfil de la organización**, en esta dimensión se consideran como indicadores a la Historia; Estructura; Descripción del entorno (político –social –cultural) de la organización.
2. La segunda dimensión es la **Comunicación interna, en la que sus indicadores son la Comunicación descendente** (que incluye a su vez los medios utilizados, tipo de mensajes, oportunidad de la información, relevancia de la información) y la Comunicación ascendente (que incluye medios disponibles y apertura para la retroalimentación).
3. La tercera dimensión es **Elementos del Clima organizacional, en la que se observa** el Nivel de satisfacción (con respecto a manejo administrativo, horarios/ tiempo de descanso, salarios, prestaciones, oportunidades de ascenso, espacios físicos); Relaciones interpersonales; Relaciones entre grupos; Relaciones de autoridad; Competencia.
4. La cuarta dimensión se refiere a **Símbolos, tales como** Uniforme; Insignias y Rituales.
5. La quinta dimensión es el **Liderazgo, en el que se observa la** Percepción del personal con respecto a: ascensos, privilegios y castigos, trato por parte de los superiores, ejercicio de la autoridad, asignación de funciones.

6. La sexta dimensión se refiere a **Motivación**, con indicadores referidos a Estímulos, Sueldos y prestaciones, Apoyo e involucramiento de la dirección, Campañas, Imagen ante la ciudadanía, Factores externos.
7. La séptima dimensión es **Reglamento interno**: Difusión; Nivel de conocimiento por parte de los empleados; Aplicación del reglamento; Procedimientos de la contraloría interna.
8. La octava dimensión es **Capacitación**, con indicadores respecto a Percepción de los involucrados con respecto a: programas de capacitación del CESFAM y/O SSMSO; capacitación en transparencia y DAI
9. La novena y última dimensión corresponde a **Actitud y valores**, cuyos indicadores son factores que facilitan el cumplimiento del trabajo y factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo.

No todas las dimensiones del Modelo de Aguilar (2013) aplican a los ejes que surgieron del análisis del discurso, principalmente porque hacen referencia a elementos de la cultura organizacional a nivel interno y desde el discurso de los entrevistados se habla del CESFAM desde afuera, es decir los entrevistados caracterizan al CESFAM, al sistema público en general y al Modelo de Atención al usuario, pero desde una perspectiva externa.

Por ello, para cada eje se identificaron cuáles eran las dimensiones del modelo que se aplicarían y a través de las cuáles se puede observar el tipo de cultura organizacional del CESFAM, estas son:

Tabla 22 Dimensiones del Modelo de Aguilar (2013)

Eje	Dimensiones que se aplican	N° de dimensiones
Sistema Público	1. Perfil de la organización 2. Comunicación 9. Actitudes y Valores	3
Cultura de la transparencia	5. Liderazgo 6. Motivación 7. Reglamento Interno 8. Capacitación 9. Actitudes y valores	5
Ley de Transparencia	2. Comunicación 7. Reglamento Interno 8. Capacitación 9. Actitudes y valores	4
Salud Primaria	6. Motivación (sólo el indicador imagen ante la ciudadanía) 9. Actitudes y valores	2
MAU	1. Perfil de la organización 2. Comunicación 5. Liderazgo 6. Motivación	7

	7. Reglamento Interno 8. Capacitación 9. Actitudes y valores	
Información	2. Comunicación 9. Actitudes y Valores	2

Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar (2013).

De esta primera aproximación se observa que las dimensiones N°3 y N°4 del modelo, “Elementos del Clima Organizacional” y “Símbolos” no se aplican a ninguno de los ejes. Ello porque como ya se señaló no hay elementos en el discurso que permitan analizar estas dimensiones.

❖ EJE SISTEMA PÚBLICO

Perfil de la organización

Se puede identificar que el sistema público es el entorno del CESFAM, le da estructura y contexto. En el discurso se contraponen al sistema público el sistema privado, por ende se considera que ese es el sistema que sería el adecuado o ideal, en el que las cosas funcionan bien. Se percibe una relación asimétrica entre los usuarios, la organización y sus funcionarios.

Comunicación

Como se observa en la tabla de los resultados, los entrevistados no abordaron explícitamente la comunicación, sin embargo se infiere del discurso que la comunicación en el sistema público no es buena, en cuanto se menciona explícitamente el concepto de “conflicto administrativo” y que la conducta que adoptan los usuarios es que “se someten” y “no expresan lo que les pasa”, ello demuestra que la comunicación no es fluida entre usuarios y el sistema público, a diferencia de lo que ocurriría en el sistema privado en el que los usuarios “se expresan”. Por ende, no se hace la diferenciación entre comunicación interna y externa en el discurso, sino que se considera la comunicación entre los usuarios y el sistema.

Actitudes y Valores

Para la dimensión actitudes y valores no se identifican como factores que facilitan el cumplimiento del trabajo, puesto que en el discurso se habla de características negativas por lo que habrían identificado sólo factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo, tales como el hecho de que el sistema es “castigador” para los usuarios, que en general ante problemas o reclamos de parte de los usuarios se generan “conflictos administrativos”, así como que la relación entre usuarios y funcionarios es asimétrica.

❖ EJE CULTURA DE LA TRANSPARENCIA

Para el eje cultura de la transparencia, como se mencionó antes se obtuvieron cuatro perspectivas distintas, por lo que en el siguiente análisis se incorporan las dimensiones del Modelo de Cultura Organizacional de Aguilar (2013) que se aplican a esas cuatro perspectivas, independiente de los diferentes que estas puedan ser, puesto que la principal diferencia se da respecto a los objetivos o resultados, sin embargo existen elementos en común en ellas dados por las siguientes dimensiones: Liderazgo, motivación, reglamento interno, capacitación, actitud y valores.

Liderazgo

Es relevante que para las diferentes perspectivas sobre cultura organizacional se plantea que es necesario un liderazgo que esté alineado a las metas de transparencia, aun cuando en cada perspectiva hay diferencias sobre cuáles son esas metas. Sin embargo, no se ahonda mucho más sobre las características específicas de ese liderazgo, pero claramente cada perspectiva tendría un tipo de liderazgo distinto ad hoc a su correspondiente perspectiva (es decir para el tipo de cultura clientelista-informal el liderazgo tendría esas características; para el tipo de cultura de la transparencia procedimental legalista también, y así sucesivamente). Respecto a castigos en la única perspectiva en que se menciona es en la “cultura legalista” en la que se plantea que la forma de lograr la implementación es a través de sanciones, privilegiando esto incluso sobre las capacitaciones, lo que se entiende para una cultura burocrática basada en la jerarquía y la imposición de la transparencia como un criterio y no como valor. Respecto al ejercicio de la autoridad se reconoce y se diferencia respecto al rol de la autoridad en la cultura de la transparencia, lo que está muy ligado al cumplimiento de la ley, en cuanto a que es la autoridad la responsable de ella, es decir los funcionarios pueden hacer o no hacer bien las acciones o procedimientos relacionados, o incluso no estar convencidos o no conocer de qué se trata, sin embargo quien es el responsable por el cumplimiento o incumplimiento es la autoridad de la institución pública y por ello se impone a través de indicadores de cumplimiento y sanciones.

Motivación

Sólo un entrevistado mencionó el tema de los sueldos y prestaciones, pero específicamente para los cargos del MAU, por lo que en general no se percibe el aspecto económico como un incentivo, ni tampoco como un obstaculizador. Y respecto a motivación en general se menciona que es necesaria para la gestión del cambio, relacionándola a que es necesario que exista un convencimiento interno por parte de los funcionarios de que la transparencia es relevante, puesto que se asocia esta motivación al buen cumplimiento y a una cultura de la transparencia, cotidiana, flexible y no procedimental, por ende se requiere que el funcionario quiera hacer algo, sea capaz de identificar una situación en la que puede gestionar o buscar

información y hacerlo de manera proactiva, más que aplicar una serie de protocolos o procedimientos estructurados, aun cuando no quede registro de ello o se refleje en indicadores explícitos que se puedan calificar desde la jefatura.

Respecto a la imagen ante la ciudadanía, es relevante el hecho de que este es un intangible por lo que los entrevistados hablan de lograr la satisfacción de los usuarios, de establecer estándares de relacionamiento, pero al mismo tiempo se habla de ello como algo que no se completa o logra completamente, porque a medida que se va avanzando se va corriendo ese estándar, por ejemplo se menciona que se hacen mejoras en un determinado período de tiempo y que a los usuarios eso les parece bien, pero al siguiente período los usuarios quieren eso y un poco más, por lo tanto si obtienen sólo esas mejoras ya después consideran que falta algo, que debe ser mejor. Por lo tanto, esta es considerada una motivación, se relaciona a algo bueno, sin embargo prima más el convencimiento interno de los funcionarios para continuar mejorando respecto a la cultura de la transparencia que el hecho de lograr buenos resultados en cuanto a satisfacción usuaria.

Reglamento Interno

Se considera relevante el tema de tener un reglamento interno, es decir procedimientos, asignación de roles y funciones, así como sanciones y responsables de determinados procesos, sin embargo esto se percibe como algo básico, necesario, pero básico. Esto es paradójico en el mismo discurso con el hecho de que no existen procedimientos internos relacionados explícitamente a la ley de transparencia, por lo que ese “reglamento” sería más bien parte de las normas implícitas en la organización, como premisas, es decir decisiones sobre las cuales no se decide. En esta parte del discurso entonces hay disonancia respecto a que se considera relevante, pero no se materializa en la práctica en algún manual o reglamento por escrito.

Capacitación

Se considera que la capacitación es relevante, sin embargo en el discurso se privilegia un tipo de capacitación que tiene que ver más con el seguimiento que con la capacitación propiamente tal, es decir un seguimiento en el día a día de revisar y acompañar procesos con la lógica de la transparencia, se mencionan procesos de capacitación específicos respecto a la ley, pero cuando los entrevistados se refieren a la cultura de la transparencia lo hacen refiriéndose a que los funcionarios tengan a mano dónde mirar qué hacer o sepan a quién preguntar cómo hacer o guiar a un usuario, más que conocer al pie de la letra o de memoria lo que se debe hacer. En este sentido, se percibe a la capacitación como algo más informal y también muy ligado a la motivación interna de cada funcionario.

Actitudes y valores

Se identifican como factores que facilitan el cumplimiento del trabajo relacionado a la cultura de la transparencia nuevamente a la motivación interna y de la

organización, a la capacidad de los funcionarios de ponerse en el lugar del usuario, empatizar con él, a la actualización constante de los funcionarios y por ende eso facilitarían también la actualización constante de disponibilidad de información hacia los usuarios. Además se mencionan actitudes de trabajo en equipo, de coordinación entre unidades o funcionarios y entre funcionarios y organizaciones de usuarios.

Respecto a factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo relacionado a la perspectiva de la cultura de la transparencia, se mencionan la poca o nula voluntad de los funcionarios de aprender o participar en dicha cultura, a la imposición externa de estándares e indicadores que implican mero cumplimiento de actividades para demostrar que se hizo o no algo, aun cuando estas actividades puedan no tener un sentido de fondo, sino que simplemente se hagan para cumplir ese indicador que además es externo. Otro factor que se identifica como relevante es la sobrecarga de trabajo, la cual es un obstaculizador, puesto que hace que los funcionarios pierdan la motivación inicial o no logren tenerla, además el tema de los recursos, puesto que aun cuando exista mucha motivación si no se tienen los recursos para hacer lo que se siente que se debe hacer para mejorar la transparencia, no se podrá llevar a cabo.

❖ EJE LEY DE TRANSPARENCIA

Comunicación

Se plantea que desde la implementación de la ley de transparencia existe “mayor” comunicación, dada tanto por la comunicación entre las instituciones y sus usuarios, como entre unidades al interior de las instituciones principalmente para la gestión de solicitudes de acceso a información como para la actualización de contenidos de transparencia activa. Los medios utilizados para ello son principalmente procedimientos estandarizados y trazables.

Reglamento Interno

Se señala que no todas las instituciones cuentan con manuales internos de gestión para la ejecución de la ley de transparencia, pero que cada vez se está exigiendo más desde el órgano garante y las instituciones también han empezado a reconocer su utilidad en la gestión. Respecto al nivel de conocimiento de reglamentos internos por parte de los funcionarios de las instituciones este es bajo, son conocidos exclusivamente por los funcionarios que realizan las labores ligadas al cumplimiento de la ley y ellos son quienes aplican esos reglamentos, tanto a nivel formal como a nivel de premisas decisionales.

Capacitación

Respecto a capacitación se reconoce en el discurso que ya existe un nivel de capacitación adecuado de los funcionarios que implementan la ley en sus respectivas instituciones, por lo que es un “deber” conocer la ley y los

procedimientos, es decir ya no es aceptable desconocimiento, pueden existir errores o problemas en su implementación pero es deber de los funcionarios conocerla. Respecto a capacitación usuarios señalan que ellos no conocen la ley, que son pocas las personas que sabrían utilizarla bien, que se utiliza mejor la transparencia activa pero que los usuarios la relacionan mucho a los sueldos del sector público.

Actitudes y valores

Factores que facilitan el cumplimiento del trabajo serían la incorporación de unidades y encargados específicos para implementar la ley, lo que se percibe como un avance en la organización de las instituciones y en general en la modernización del Estado.

Como factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo se señala la sobrecarga laboral, que genera el agotamiento y frustración de los funcionarios, quienes ven a la ley como una demanda más y no perciben sus beneficios de manera tangible.

❖ EJE SALUD PRIMARIA

Motivación

Como principal motivación se menciona el reconocimiento de los usuarios de que la atención en este CESFAM en específico es “eficaz” y que la percepción en general es “buena”. Otro factor en la motivación es el soporte que se da a los funcionarios del MAU y al propio CESFAM desde el SSMSO, lo que se percibe como positivo y ayuda a cumplir con los estándares autoimpuestos desde el diagnóstico del MAU.

Actitudes y valores

Factores que facilitan el cumplimiento del trabajo se identifica la entrega de información oportuna y ad hoc a las necesidades de los usuarios. Se identifica que la actitud de los funcionarios del MAU contribuye a que la salud primaria en este CESFAM se diferencie de manera positiva respecto a lo que se cree que sucede en otras comunas.

Factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo son la actitud de los médicos quienes no cooperan explícitamente con los valores del MAU, sino que realizan una labor técnica de salud y nada más, si bien esto no se percibe como negativo explícitamente, si se señala que no contribuyen en ese sentido.

❖ EJE MAU

Perfil de la organización

Aquí es relevante que el CESFAM se creó el año 2010, por lo tanto es una organización nueva, sobre todo comparándola con otros CESFAM que tienen antigüedad y que por ende tienen incorporadas prácticas burocráticas desde antaño. Por lo tanto la Historia del CESFAM está en construcción. Respecto a los otros indicadores de esta dimensión en el discurso no emergieron.

Comunicación

La comunicación en el MAU se percibe como fluida, tanto entre sus miembros y los funcionarios del CESFAM, lo que en el discurso se explica porque es parte de sus labores y funciones el imbuirse en la estructura del CESFAM, relacionarse con las distintas unidades y tratar de resolver los problema o nudos críticos que se den respecto a las necesidades de los usuarios.

Otro punto es que la oportunidad y relevancia de la información son parte del MAU, de hecho se identifica en el discurso que uno de sus objetivos es agilizar la disponibilización de información hacia los usuarios. Para ello utilizan señaléticas, diarios murales y redes sociales, por ende están conectados con los diferentes medios de comunicación y tratan de entregarla en las diferentes formas que los usuarios podrían recibirla.

Liderazgo

Se destaca en el discurso el liderazgo de la directora, puesto que es una organización estructurada de manera fuertemente jerarquizada, por lo que es ella quien guía y acompaña todos los procesos que se han instalado desde el MAU en el CESFAM, en el discurso se explicita que sin su acompañamiento constante no hubiera sido posible su implementación. Se destaca su proactividad, su liderazgo positivo y propositivo, además de la escucha activa de las necesidades de los usuarios. De manera alterna a este liderazgo se identifica también al estamento de los médicos como un liderazgo relevante también al interior del CESFAM, sin embargo en el discurso este liderazgo se opone a la manera propositiva y colaborativa que caracteriza a la directora y al MAU, se señala que ellos desempeñan sólo labores técnicas, es decir que cumplen su trabajo y se van, no se relacionan con los usuarios, ni con la organización de usuarios, e incluso son difíciles de contactar para la explicación o interpretación de algún resultado médico por parte de los pacientes. En el discurso no se generaliza, se menciona que son sólo algunos de ellos quienes tienen estas actitudes, sin embargo a partir de las oposiciones semánticas se deja ver que es la gran mayoría de los médicos la que no coopera con el trabajo que se realiza en el MAU, y más bien serían unos pocos los que no tienen una actitud tan negativa.

Motivación

En el discurso se percibe una fuerte motivación de quienes trabajan en el MAU, se menciona vocación de servicio y una relación de confianza con los usuarios, de familiaridad. Respecto a factores externos se reconoce que el MAU es una iniciativa que viene desde fuera del CESFAM, por ende desde allí también se identifican estímulos positivos y continuos para la labor que realizan, en oposición a ello se menciona la resistencia inicial de los funcionarios que percibían el MAU y a sus funcionarios como una amenaza en cuanto a que se sentían observados, vigilados y

que también hubieron en el principio de la implementación, y en la actualidad aunque en menor medida, resistencias a cambiar la forma de hacer las cosas, los funcionarios se sentían cuestionados y ello generaba algún roce, sin embargo con el trabajo continuado esas resistencias fueron disminuyendo y se señala que en la actualidad “lo aceptaron” y lo consideran como un avance.

Respecto a la imagen ante la ciudadanía se señala que esta es buena hacia el MAU y sus funcionarios, se reconoce los resultados y se consideran positivos, también se menciona que hubieron resistencias al principio de parte de los usuarios, que por ejemplo cuando el orientador de sala se acercaba y les ofrecía ayuda algunos usuarios se sentían invadidos y no entendían por qué debían responder sus preguntas. También se menciona como clave la coordinación con el Consejo de Usuarios puesto que la percepción que tiene este del MAU y sus funcionarios es clave a la hora de lograr un trabajo más preciso y acorde a las necesidades contingentes, por ende este también es un factor de motivación para la labor del MAU.

Reglamento Interno

Se expresa en el discurso que ambos funcionarios manejan los procedimientos correspondientes del programa y respecto a gestión de información es destacable que respecto a la ley de transparencia se reconoce que habría conocimiento de esta por parte de la coordinadora del MAU, no así por parte del orientador, sin embargo se destaca que ambos funcionarios serían capaces de buscar información o a la persona o cargo que pudiera ayudar en eso a los usuarios, es decir que si bien hay elementos de legislación o normativa que no necesariamente conocen sí son capaces de hacer las gestiones y conseguirla. Así mismo respecto a aplicación de reglamentos se expresa que lo hacen de la manera correcta y que tienen procedimientos de contraloría interna para dar seguimiento y asignar responsabilidades.

Capacitación

La percepción respecto a la capacitación del MAU es que esta es continua, por ende no se percibe como “capacitación” en términos formales, sino que una instrucción más informal, cotidiana, basada en el aprender-haciendo. Esta capacitación del MAU hacia los funcionarios es sobre temas que no son parte del objetivo específico del CESFAM por ende tienen que ver con atención al usuario, orientación, trato, información, se expresa que estos temas no son los más relevantes en el CESFAM, sin embargo se han ido abriendo camino poco a poco y actualmente apoyan la gestión de manera efectiva, por lo que los demás funcionarios lo aprecian como una ayuda, un facilitador. Se señala que esta capacitación nunca es un trabajo acabado, si no que requiere actualización continua y perseverante, puesto que de no hacerse así los temas se olvidan y los funcionarios pierden la motivación, los entrevistados

señalan que eso se debe en gran medida al estrés que se produce por la atención de público, por las múltiples labores y necesidades de los funcionarios.

Actitudes y valores

Se percibe del MAU que este fomenta actitudes de apertura hacia los usuarios, así como valores de transparencia, empatía, comunicación. Se fomenta una estrecha identificación con los usuarios, por ende son actores que facilitan el cumplimiento del trabajo, señalan que el conocer a los usuarios, les permite identificar cuáles son sus posibles necesidades y adelantarse a ellas o acompañarlas, se plantea que es necesaria una constante sintonía con la contingencia local, saber qué ocurre en la comunidad y en el territorio de manera de poder llegar a los usuarios de manera oportuna.

Respecto a factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo se mencionan las resistencias de funcionarios antiguos o de aquellos que vienen de otras instituciones en las que no se trabaja en la misma lógica, que con ellos se debe hacer un trabajo inmediato y continuo, del mismo modo se señala que los médicos no contribuyen al trabajo del MAU, si bien no se señalan como obstaculizadores propiamente tal, se infiere del discurso que sus actitudes están en contraposición a las actitudes fomentadas por el MAU, con algunas excepciones, señalando que ellos ni siquiera conocen a quienes integran el Consejo de usuarios ni están al tanto de las actividades de vinculación con el medio que se realizan en el CESFAM.

❖ EJE INFORMACIÓN

Comunicación

El eje información es el más concreto de todos, y a la vez es un eje que cruza de manera transversal a los anteriores, puesto que se encuentra presente en el discurso sobre el sistema público, en la cultura de la transparencia, en la ley de transparencia, en la salud primaria y en el MAU.

Así se asocia positivamente a tres de los ejes: a la ley de transparencia, a la cultura de la transparencia y al MAU señalándose que en esos tres ejes se ha mejorado la información con respecto al período en que no se habían implementado. Y para el MAU en específico se perciben mejoras concretas en cuanto a los medios de comunicación señalándose la señalética, indicaciones e informativos, sin embargo lo más destacado es que ello se ha dado a partir de un trabajo colaborativo, lo que permite que sean instrumentos expeditos, oportunos y precisos respecto a lo que se requiere en el CESFAM por parte de los usuarios, es decir se logra relevar cuál es la información específica que requieren los usuarios. Del mismo modo se destaca que existe una apertura para la retroalimentación desde los usuarios, canalizada a través del Consejo de Usuarios que participa activamente con el CESFAM en la definición de contenidos y necesidades de información.

Actitudes y Valores

Se identifican como factores que facilitan el cumplimiento del trabajo serían una actitud abierta y colaborativa, así como una preocupación por el bienestar de los usuarios

Mientras que como factores que limitan u obstaculizan el cumplimiento del trabajo se señalan actitudes vagas o ambiguas respecto a cooperar explícitamente en la disponibilización e interpretación de la información, es decir aquellos funcionarios o médicos que no cooperan con la disponibilización o entrega de información.

Síntesis

De acuerdo al análisis de cada uno de los ejes y de acuerdo a la tipología de Cameron & Quinn (1999) se concluye que **la tipología del CESFAM José Alvo corresponde a una cultura jerárquica, pero a su vez presenta rasgos de la cultura de clan.**

Este resultado se da porque el CESFAM forma parte del sistema público, el cual por definición y de acuerdo a su estructura se caracteriza por tener un ambiente formal, con claras reglas en las que operan sus miembros además para la consecución de sus objetivos se evalúan resultados en base a criterios de eficiencia y predictibilidad. La jerarquía y estructura está claramente delimitada y la dirección se encarga de hacer cumplir las premisas que guían a esta organización. Se valoran las reglas y procedimientos.

Sin embargo, los rasgos de la cultura de clan están dados por el Modelo de Acogida al Usuario, programa a través del cual se ha insertado una nueva estructura y cargos, y con el que se promueve el cambio organizacional. Este modelo promueve el establecimiento de relaciones interpersonales al interior de la organización, entre los funcionarios del CESFAM, y con los usuarios promoviendo mejoras en el trato, en la entrega de información y tiempos de espera. El liderazgo de este programa está dado por la directora del CESFAM quien promueve desde un rol de tutora, y a través del ejemplo, patrones de conducta que tienen relación con las mejoras mencionadas. Desde el modelo se releva la motivación de los funcionarios para la entrega de un buen servicio, un servicio de calidad, que va más allá del rol técnico en salud, se promueve el consenso y el trabajo en equipo, pretendiendo mejoras en el clima laboral.

Respecto a la incidencia de la cultura organizacional identificada en esta organización en la implementación de la política de transparencia los principales resultados son que las dimensiones del Modelo de Cultura Organizacional de Aguilera (2013) que inciden en una implementación exitosa son cinco: liderazgo, motivación, capacitación, actitudes y valores y finalmente reglamento interno.

Se han definido estas cinco dimensiones en base al contraste entre las dimensiones del modelo que se aplicaron a los ejes de “Cultura de la Transparencia” y “Modelo

de Acogida al Usuario”, los cuales resultan ser los más relevantes de los ejes que emergieron del discurso de los entrevistados para observar la implementación de esta política en el CESFAM. Cabe destacar que no se contrastaron con el Eje “Ley de transparencia puesto que como se ha señalado a lo largo de este trabajo con la política pública de transparencia se pretende lograr instalar una “cultura de la transparencia” en el sector público, por lo que el eje de la ley es una parte que ya ha sido cubierta por la política logrando buenos resultados en las fiscalizaciones y mediciones que realiza el Consejo para la Transparencia.



CONCLUSIONES

Existe evidencia de que en el CESFAM José Alvo existen dos tipos de cultura organizacional, jerárquica y de clan, y de ellas el tipo de cultura organizacional de clan contribuye a la implementación de buenas prácticas y acciones innovadoras en la política de transparencia, mientras que la cultura jerárquica provee las bases para el cumplimiento de los objetivos organizacionales del CESFAM y también el cumplimiento legal y burocrático de la ley de transparencia. Respondiendo en este sentido al objetivo general de esta investigación, que es identificar la cultura organizacional y su incidencia en la implementación de la política de transparencia en un CESFAM del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, se reconoce que ambos tipos de cultura tienen incidencia en la implementación de la política de transparencia en esta organización.

Y en respuesta al objetivo específico número uno, se identifica a partir del análisis del discurso que las dimensiones del Modelo de Cultura Organizacional de Aguilera (2013) que inciden en una implementación exitosa, puesto que incorpora buenas prácticas e innovación, son cinco: Liderazgo, Motivación, Capacitación, Actitudes-valores y Reglamento interno.

En segundo orden y en menor medida, o de manera indirecta, contribuyen las dimensiones de Comunicación Interna y el Perfil de la Organización. Mientras que aquellas dimensiones que no se identifica que contribuyan en este estudio de caso son Elementos de clima organizacional y Símbolos.

En este punto es relevante destacar que estas dimensiones se infieren y extraen del discurso de los entrevistados, por tanto representan la perspectiva que ellos tienen de la relevancia e incidencia en el logro de la cultura organizacional, y recordemos también que de ese discurso emergieron cuatro diferentes tipos de perspectivas sobre la cultura organizacional (cultura clientelista-informal; cultura procedimental-legalista; cultura procedimental-facilitadora; cultura abierta-colaborativa) por ende se han identificado las dimensiones que ayudarían al logro de esas diferentes perspectivas.

Respecto a las buenas prácticas o procedimientos que contribuyen a la promoción de una cultura de la transparencia en un CESFAM, que formaba parte del objetivo específico número dos, se han identificado para cada una de las dimensiones antes mencionadas y se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 23: Buenas Prácticas que contribuyen a la implementación de la cultura de la transparencia

<p>Dimensión Liderazgo</p>
<p>1. El ejercicio de un liderazgo proactivo y ejemplificador, a la vez que acogedor, por parte de la directora del CESFAM y a nivel del SSMSO una proactiva coordinación de las actividades relacionadas al trato, información y reducción de tiempos de espera.</p> <p>2. Coordinación: Es relevante aquí que se identifican dos niveles, el interno con el liderazgo de la directora y el externo con el liderazgo del SSMSO y resulta relevante en cuanto a que se coordinan para el logro de los objetivos del MAU, es decir estos liderazgos no sólo se preocupan del cumplimiento de sus respectivas organizaciones, sino que generan una colaboración que permiten la retroalimentación de los dos niveles en los que se manejan las instituciones, de manera de tener una perspectiva más amplia o global como la del SSMSO y una más específica y local como la de la directora del CESFAM.</p>
<p>Dimensión Motivación</p>
<p>1. A través de los cargos y de la estructura que se inserta en el CESFAM se genera una constante motivación hacia los funcionarios respecto a la necesidad de incorporar los criterios del MAU en los procedimientos y actividades, esta motivación se canaliza a través de los procedimientos y contraloría interna del mismo MAU. Es relevante aquí señalar que el hecho de que se hayan creado los cargos en el CESFAM cuya función es mejorar en trato, información y tiempos de espera contribuye, ya que se reconoce la importancia de esta labor, al destinársele recursos, y evita doble función de funcionarios cuya labor no es principalmente esa y por ende profesionaliza esa función. Esto no quiere decir que no exista sobrecarga de trabajo para estos funcionarios, pero si muestra que se destina exclusividad de funciones hacia estos temas que se consideran como relevantes.</p>
<p>Dimensión Capacitación</p>
<p>Como buena práctica se identifica la capacitación y dentro de ella se distingue entre dos tipos de capacitación: 1) la capacitación recibida por los funcionarios del MAU para el cumplimiento de sus funciones y 2) la capacitación que entregan los funcionarios del MAU a los demás funcionarios del CESFAM.</p> <p>1. Respecto de la primera se devela en el discurso que reciben una capacitación continua que privilegia la adaptabilidad y flexibilidad en sus cargos a la realidad de cada CESFAM, ello porque en cada CESFAM en que se implementa el MAU se realiza un diagnóstico a nivel interno y se desarrolla una planificación, por ende cada orientador y coordinador, en sus respectivos CESFAM, tiene diferentes objetivos y metas de cumplimiento asociadas a las necesidades sentidas por la organización en que trabaja.</p> <p>Además se identifica que se realiza una capacitación a los funcionarios del MAU respecto de procedimientos, pero más que una capacitación para que sepan todo, lo que se pretende es que puedan saber a quién recurrir en caso de necesitar cierta</p>

información que ellos no manejen o dónde buscarla. Esto es saber buscar la información, más que aprenderse de memoria cosas, implica flexibilidad en la función y cargo propio.

2. En relación a la segunda, se expone en el discurso que se realiza una capacitación y sensibilización continua a los funcionarios del CESFAM respecto a la relevancia del acompañamiento a los usuarios y su acogida, se destaca que los problemas de trato no se personalizan o identifican a través de responsabilidades individuales, sino que se enfrentan y resuelven desde una apropiación del problema de manera organizacional “es nuestro problema y lo que necesitan los usuarios son soluciones, no culpables”.

Dimensión Actitudes y valores

1. La promoción de actitudes y valores se realiza a través de la capacitación continua mencionada en el punto anterior, los que se encuentran alineados a la participación, colaboración, atención y escucha hacia las necesidades del usuario, empatía, y transparencia en la gestión. Se promueve que cuando los usuarios saben el porqué de una decisión es menos probable que perciban esa decisión o hecho como un “mal trato”, sino que pueden comprender el funcionamiento y por ende acceder de mejor forma a la solución o alternativa a su necesidad.

Dimensión Reglamento interno

1. Es una buena práctica relacionada a transparencia la incorporación de encargados de la orientación y atención directa a los usuarios en temas de información, es decir de una estructura dentro de la organización destinada explícitamente para ello, con cargos cuya finalidad es la orientación y atención de los usuarios de manera cotidiana, cálida y amigable.

2. Los Protocolos de atención del MAU son también una buena práctica puesto que explicitan cuáles son los comportamientos adecuados o no respecto de la atención directa a los usuarios.

3. Otra buena práctica es el control, seguimiento y a partir de ello la corrección o readaptación de los procesos implementados, con encuestas que se realizan desde el propio Modelo y que incorporan además en este seguimiento las encuestas que realiza el Ministerio de Salud respecto al trato a los usuarios. La Encuesta que se realiza desde el SSMSO se aplica cada tres meses, por lo que se observan cambios por períodos acotados.

4. Establecimiento de incentivos directos entre los resultados en la percepción del trato a los usuarios, puesto que se entrega un bono en base a los resultados de trato en el CESFAM. Si bien este bono existía previo a la implementación del MAU, y existe en los CESFAM que no han implementado este modelo, se asocian las mejoras en este indicador con las actividades del MAU, es decir hay un trabajo de gestión, coordinación y difusión desde el SSMSO para vincular esos resultados más allá de un incentivo pecuniario.

5. Otra buena práctica es la coordinación interinstitucional entre el CESFAM y el SSMSO, puesto que el MAU es una iniciativa que se desarrolló desde el SSMSO y

que ha logrado implementarse en los CESFAM, considerando las especificidades de cada uno, pero a la vez siendo coordinado y potenciado desde la institución de nivel intermedio lo que ha permitido el intercambio de experiencias entre los CESFAM de diferentes comunas, lo que de otro modo no hubiese sucedido, brindando una perspectiva más amplia de los problemas relacionados a trato, atención a usuarios y un soporte técnico y metodológico desde el nivel intermedio del SSMSO, con el acompañamiento del Departamento de Participación Social y Gestión Integral del Usuario

Dimensión Comunicación

1. Respecto a comunicación se destaca la implementación de señalética e información de manera visible y proactiva, el uso de internet a través de la página web del CESFAM y de Facebook.
2. En esta implementación destaca también el trabajo de comunicación y en equipo logrado entre los funcionarios del CESFAM, la unidad de Promoción y Participación del CESFAM y el Consejo de Usuarios respecto a la identificación de necesidades de información y las mejores formas de solucionarlas.

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas.

Las buenas prácticas relacionadas a la implementación de una cultura de la transparencia que aquí son relevadas surgieron de un trabajo inter-institucional entre el CESFAM y el SSMSO, cuyo primer paso fue la realización de un diagnóstico en el CESFAM y posteriormente una planificación respecto de los objetivos de mejora que se pretendían alcanzar, posee elementos facilitadores del proceso desde el origen del Modelo de Acogida al Usuario. Si bien los objetivos del MAU no son explícitamente contribuir a la política de transparencia, en la práctica lo hace puesto que sus objetivos y valores están alineados al tipo de cultura de la transparencia abierta y colaborativa que se identificó en los ejes de análisis. De tal manera el MAU es un programa que contribuye a la implementación de la cultura de la transparencia en el CESFAM José Alvo y sus procedimientos, roles y funciones están alineados a ello.

Es relevante observar los resultados de este programa desde la política de transparencia puesto que desarrolla las buenas prácticas ya mencionadas, pero principalmente porque su puesta en marcha se ha realizado en un nivel local con una coordinación interinstitucional e internivel, es decir desde el nivel intermedio que representa el SSMSO en la política de salud y desde el nivel local que representa el CESFAM. Por ende, es posible decir que este programa se alinea no sólo a la política de transparencia, sino que además promueve prácticas de gobierno abierto a nivel local. Esto porque incorpora y promueve la participación de los usuarios del CESFAM, la colaboración entre instituciones, el CESFAM y los usuarios, así como la co-construcción de objetivos, planes de acción, su implementación y evaluación.

Desde la política de transparencia se podrían adoptar y promover programas o proyectos de este tipo en los sectores considerados más relevantes por la ciudadanía respecto de necesidades de acceso a información y transparencia, así como potenciar en el sector salud el trabajo con las instituciones de nivel local que ya se encuentran implementando el MAU, puesto que implementar acciones de transparencia proactiva en el marco de la política de transparencia en estas instituciones resultaría fértil ya que tienen características y buenas prácticas previas que gatillarían y contribuirían a una implementación exitosa a nivel local.

Por otra parte, a partir del análisis del discurso y de las diferentes perspectivas que se obtuvieron sobre lo que constituye una “cultura de la transparencia” vale la pena el repensar este concepto y se podría hacer justamente a nivel local, es decir se podría realizar un trabajo de promoción de la política de transparencia a nivel local comenzando con un trabajo de definición y co-construcción del concepto de cultura de la transparencia, lo que permitiría a su vez una apropiación del concepto que incorpore la transparencia como criterio de gestión pero principalmente como valor. Esto en cuanto a la promoción y generación de buenas prácticas en la implementación de la política, puesto que evidentemente lo relacionado a la ley de transparencia y los procedimientos administrativos ligados a los mecanismos de la ley, son una base imprescindible y fundamental sobre la cual trabajar estas buenas prácticas.

Ya que se ha constatado que existen perspectivas disímiles respecto a lo que es una cultura de la transparencia, esto resulta relevante a la hora de implementar acciones, programas o proyectos de transparencia proactiva, sobre todo considerando que para ello se requiere y se debería realizar un trabajo interinstitucional e internivel, donde la tensión entre las distintas tipologías de cultura de la transparencia identificadas en este trabajo se podrían traducir en problemas en la operativización, como obstaculizadores. La forma de convertir estos obstaculizadores en facilitadores serían entonces teniendo en cuenta tanto los diferentes tipos de cultura organizacional que están presentes en los diferentes tipos de organizaciones, como los diferentes tipos de cultura de la transparencia que se pueden percibir por parte de los miembros de dichas organizaciones, e incluso dentro de una misma organización las diferentes perspectivas que se pueden tener por parte de miembros de diferentes estamentos o unidades y de los usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

- **Aguilar, A. (2013).** El Diagnóstico de la cultura organizacional o las culturas de la cultura. En Global Media Journal Edición Iberoamericana, México, Volumen 6, N° 11, pp. 67-81.
- **Alcaide, L; Rodríguez B, Manuel P; Garde, R (2014).** Estudio cuantitativo de la investigación en transparencia informativa, participación ciudadana y prestación de servicios públicos mediante la implementación del e-gobierno. En Revista de Contabilidad, vol. 17, núm. 2, 2014, pp. 130,142 Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad. P.130-142.
- **Andersen, N., (2003).** The undecidability of decisión, Autopoietic organization theory.
- **Aninat, C. (2016).** Efectividad de las políticas de transparencia en Chile y su impacto en gestión pública. En Documento de trabajo Interno de la dirección de estudios del consejo para la transparencia, pp. 4-53.
- **Aninat, C.; del Solar, F. (2009)** Políticas de probidad y Transparencia para el Estado de Chile. En de la Fuente (et al) "Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas". Serie Estudios, volumen 1. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- **Anker, C. (2014).** Desarrollo de estrategia de posicionamiento para el consejo para la transparencia. En Tesis para optar al grado de magister en gestión y dirección de empresas. Universidad de Chile. pp. 1-62
- **Arellano, D, (2008).** Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Núm. 40, PP. 53-80.
- **Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) (2015).** Manual Conociendo el Estado, Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).
- **BCN (2008a).** Historia de la Ley 20.285. En http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20285&anio=2015

- **BCN (2008b).** Ley. 20.285. Sobre acceso a la información pública. En: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>
- **Becerril-Montekio, V. et al (2011).** Sistema de salud en Chile. En Revista Salud Publica Mex 2011; 53 supl 2:pp. 132-143.
- **Berrones, R., Guzmán, M. (2011).** Visión conceptual, institucional y normativa de la transparencia. En Estudios Políticos, 9(23), 99-124.
- **Briones, G. (2002).** Evaluación de programas sociales, Editorial Trillas.
- **Caba, Pérez, María del Carmen; Gálvez Rodríguez, María del Mar; López Godoy, Manuel (2011).** Una oportunidad de mayor legitimidad de las ONG a través de la transparencia online. Experiencia de las ONG Españolas y Mexicanas, pp-55-77.
- **Castillo, E.; Vásquez, M. (2003).** El rigor metodológico en la investigación cualitativa. En Colombia Médica, Universidad del Valle, Cali, Colombia, vol. 34, N°3, pp. 164-167.
- **Cameron, K.; Quinn, R. (1999).** Diagnosing and Changing Organizational Culture, Addison-Wesley Series, New York.
- **Consejo para la Transparencia (2016).** Cuaderno de Trabajo N°4. Avances y desafíos en la implementación del Derecho de Acceso a la Información en el sector municipal, Dirección de Estudios, Ediciones Consejo para la Transparencia, Santiago de Chile.
- **Consejo para la Transparencia (2015a).** Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto. Sistematización de Experiencias CPLT N°2, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/modelo_de_gestion.pdf
- **Consejo para la Transparencia (2015c).** Estudio Nacional de Transparencia, Chile.
- **Consejo para la Transparencia (2014a).** Estudio Nacional de Funcionarios Públicos Transparencia, Chile.
- **Consejo para la Transparencia (2014b).** Estudio Nacional de Transparencia, Chile.

- **Consejo para la Transparencia (2013).** Implementación del Proceso de Acceso a la Información. Principales Hallazgos 2009 – 2011, Ediciones Consejo para la Transparencia, Santiago de Chile.
- **Consejo para la Transparencia (2013).** Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Construcción del modelo y primeros resultados, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.cplt.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213160518/indice_de_transparencia_y_acceso_a_la_informacion.pdf
- **Consejo para la Transparencia (2011).** Evaluación de desempeño a organismos públicos en el procedimiento de solicitudes de acceso a la información. En Unidad de Estudios y Publicaciones Dirección de Estudios, CPLT. Pp.1-69.
- **Contreras, M. (2014).** Autonomía para la garantía de acceso a la información pública en Chile. En tesis para optar al grado de magister Universidad de Chile. pp.1-140.
- **Comisión Nacional de Ética Pública (1996).** Informe Sobre la Probidad y la Prevención de la Corrupción, en Revista de Ciencia Política. Vol. 18, Nº 1-2: 202-247.
- **Decreto 31.** Reglamento sobre entrega de información y expresión de consentimiento informado en las atenciones de salud, <http://www.leychile.cl/N?i=1046012&f=2012-11-26&p=>
- **Decreto 38.** Reglamento sobre derechos y deberes de las personas en relación a las actividades vinculadas con su atención de salud, <http://www.leychile.cl/N?i=1047464&f=2012-12-26&p=>
- **De la Fuente, G. (2014).** El derecho de acceso a la información pública. En Transparencia y Sociedad, Nº2, pp. 27-51.
- **Depaux, R., Campodónico, L., Ringeling, I., & Segovia, I. (2008).** En el camino a Centro de Salud Familiar, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Ministerio de Salud, Gobierno de Chile.
- **Díaz-Tendero, E. y Pefaur, D. (2014).** El derecho de acceso a la información pública como principio de acción en la modernización de la gestión pública y

del Estado: Mediciones y efectos en Chile. En *Revista Transparencia y Sociedad*, 1, 35-47.

- **Díaz, C. (2010).** Tensiones y proyecciones en la modernización de la gestión pública: Discusión desde una perspectiva histórico-cultural. En *Revista Psicoperspectivas*, 9 (1), 7-28. Recuperado el 8 de octubre de 2016 desde <http://www.psicoperspectivas.cl>
- **Díaz, Garza & Ojeda, (2010).** Liderazgo y cultura organizacional en la administración pública en la región Laja – Bajío. En *Revista Panorama Administrativo*, Año 4, Núm. 8, 111-123.
- **Di Virgilio, M. (2012).** Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales, Fundación CIPPEC, Buenos Aires.
- **Domínguez I. et al (2009).** La cultura organizacional para los sistemas organizacionales de salud. En *Revista de medicina electrónica*; 31(6). Disponible en URL: <http://www.revmatanzas.sld.cu/revista%20medica/ano%202009/vol6%202009/tema12.htm> [consulta: 25/12/2016]
- **Equipo Proyecto FONDEF CA13I10108 (2014).** Consolidación y aplicación del modelo sobre monitoreo de riesgo de corrupción en gobiernos regionales. En *Informe de Identificación de Áreas Críticas y Diagramación de Procesos*. Universidad Católica de Temuco. Pp. 4-58.
- **Farfán, G. (2007).** El Nuevo Institucionalismo Histórico y las políticas sociales. En *Revista POLIS*, 3 (1). México.
- **Fleury, S. (2003).** “Reforma del estado”. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, N°14, 81-122.
- **Gattini, C. (2015).** Perfil institucional de los Servicios de Salud Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), Documento de Serie Técnica del Observatorio Chileno de Salud Pública 2015/1, pp. 77-81.
- **Gattini, C. (Ed.) (2014).** Panorama y tendencias de la salud en Chile. Revisión 2013, Documento de Serie Técnica del Observatorio Chileno de Salud Pública 2014/1.
- **Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2006)** Metodología de la investigación, México.

- **Hernández, V., et al (2008).** Influencia de la cultura organizacional en la calidad del servicio en el Hospital Mario Muñoz Monroy. En Revista Cubana de Medicina Militar, 37(3).
- **Hoyos, J. (2015).** Las Representaciones de la Segregación y la Proyección de la Subalternización, desde el Receptor Nacional hacia la Figura del Inmigrante Andino, en la Ciudad de Santiago de Chile. La Proyección Endofóbica hacia la Representación de lo Andino, Tesis Presentada para Optar al Grado de Magíster en Ciencias Sociales mención en Sociología de la Modernización, Universidad de Chile, Santiago.
- **Informe Sobre Medidas Para Favorecer La Probidad y Eficiencia de la Gestión Pública (2006).** Encargado Por S. E. La Presidenta De La República.
- **Instituto Libertad (2007).** Itinerario de la Corrupción, 1990-2006. Informe Especial vol. XVIII, Nº 166.
- **León, F. (2012).** Ley de derechos y deberes de las personas en la atención de salud: Una mirada bioética. En Revista Médica de Chile, 140(11), 1490-1494. <https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872012001100017>
- **Luhmann N. (2003).** Organization. En Bakken, Tore / Hernes, Tor (Eds.), Autopoietic Organization Theory. Drawing on Niklas Luhmann's Social Systems Perspective, Copenhagen: Liber & CBS, pp. 31-52.
- **Ley Nº 20.584** República de Chile, (consultado el 30 de octubre de 2016) <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039348>
- **Marcel, M. (2006).** Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, (34), 1-7.
- **Martinic. S. (Septiembre, 2005).** Presentación Método de Análisis estructural para el estudio de las representaciones sociales. Material de apoyo a la docencia. Documento en revisión.
- **Montero, J., Rojas, M. P., Castel, J., Muñoz, M., Brunner, A., Sáez, Y., & Scharager, J. (2009).** Competencias médicas requeridas para el buen desempeño en Centros de Salud Familiares en Chile. En Revista médica de Chile, 137(12), 1561-1568.

- **Muñoz, A. (2008).** Transición a la democracia, políticas de probidad y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. El caso de Chile, En “Transparencia y probidad pública. Estudios de Caso en América Latina”, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago de Chile, pp. 113-130.
- **Naessens, H. (2010, September).** Ética pública y transparencia. En XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional (pp. 2113-2130). Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- **Olavarría, G, García, M, Allende, C. (2014).** Transparencia en funcionarios públicos chilenos. En Documentos y Aportes en Administración Pública, Vol. 14, N°23, pp 71-92.
- **Olavarría, M.; Navarrete, B.; Figueroa, V. (2011).** ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”. En Política y Gobierno, 18 (1), pp. 109-154. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000100004&lng=es&tlng=es. Fecha de acceso: 08 de agosto de 2016.
- **Olavarría, M. (2011).** La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile, Santiago, Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.
- **Orellana, P. (2007).** Crisis de la ética pública en Chile, En Polis, 16 | 2007. Disponible en: <http://polis.revues.org/4817n>. Fecha de acceso: 13 agosto de 2016.
- **Paulus N. (2006).** Las Universidades desde la Teoría de los Sistemas Sociales. En Revista Calidad en la Educación, N°25; 2º semestre.
- **Pefaur, D. (2015).** Déficit, Dificultades y Desafíos en la implementación de la Política Pública de Transparencia y Acceso a la Información en Chile para el fortalecimiento de la Participación Ciudadana y el Control Social, Tesis para optar al grado de Magister en Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado.
- **Pefaur, D.; Moreno, D. (jul. 2016).** Transparencia y modernización del Estado en Chile: brechas entre la teoría y la práctica. En Revista Enfoques,

v. 14, n. 24, p. 41-66, Disponible en: <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/407>. Fecha de acceso: 08 agosto de 2016.

- **Peña, V. (2013).** ¿Qué ha salido mal? hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental. En Congreso internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña pp.405-438.
- **Pérez, C. (2013).** Estudio De Caso. Análisis del Sistema Chile Solidario desde la perspectiva del Neo- Institucionalismo, Tesis de Magíster en Trabajo Social y Políticas Sociales de la Universidad de Concepción.
- **Precht, A. (2015).** El Derecho de Acceso a la Información en Chile: Historia e Implementación, Memoria de título para optar al grado de Licenciado de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- **Ramírez-Alujas, A (2011).** Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: Estado del arte, alcances y perspectivas. En Revista Circunstancia, Instituto de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, Año XI, N°26, 1-37.
- **Ramírez-Alujas, Á. (2004).** El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile: lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- **Ramírez-Alujas, Á. (2002).** Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. En Revista de Servicio Público. ENAP: Brasíla, 53, 29-76.
- Ramos, P., & Arenas, A. (2013) "Chile: Acceso a la ficha clínica para investigación científica". En Revista chilena de derecho, 40(3), 1055-1071. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372013>
- **Rehren, A. (2008).** La evolución de la agenda de transparencia en los gobiernos de la concertación, Instituto de Ciencia Política UC, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Rojas, H. (2010).** Solución alternativa de amparos del derecho a información en el consejo para la transparencia. En tesis de pregrado Universidad Adolfo Ibáñez. pp. 1-89.

- **Rodríguez, D. (1992).** Diagnóstico Organizacional, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago.
- **Rubiños, M. (2014).** La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la freedom of information act en el reino unido y la ley de transparencia, buen gobierno y acceso a la información en España. En Congreso internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña. pp.3-18.
- **Salazar, j (2013).** Relación entre la Cultura Organizacional y la Satisfacción Laboral del personal administrativo del hospital Roosevelt de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Guatemala, Escuela de Psicología, Tesis de grado.
- **Salcedo, R. (2011).** Evaluación de políticas públicas, Escuela de Administración Pública del DF.
- **Schein, H.E. (1985).** Organizational culture and leadership. San Francisco: Jossey – Bass.
- **Scherman, A & Gerber, M & Ibarra, F. (2014).** Estudio de evaluación de la ley n°20.285 sobre acceso a la información. En Ministerio Secretaria General de la Presidencia. pp. 4-86.
- **Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008).** Manual de Gestión Municipal, Ministerio del Interior.
- **Subsecretaría de Redes Asistenciales (2013).** Orientaciones para la implementación del modelo de atención integral de Salud Familiar y comunitaria dirigido a equipos de salud, Ministerio de Salud, Subsecretaría de Redes Asistenciales, División de Atención Primaria: Santiago.
- **Tello, F. (2011).** La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. En Universum (Talca), N° 26, Vol. 2, Universidad de Talca, pp. 245-265. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762011000200012>. Fecha de acceso: 08 agosto de 2016.
- **Valenzuela, S. et al (2015).** Reflexiones en torno a la ley N° 20.584 y sus implicancias para la investigación biomédica en Chile. En Revista Médica de Chile, 143(1), 96-100. <https://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872015000100012>

- **Yáñez, B. N. (2015).** La modernización del Estado en la transición chilena. El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994). En *Revista Enfoques*, 6(9), 79-101.
- **Yin, R. (2002).** Case study research: Design and methods. Sage publications.
- **Zepeda, J. R. (2004).** Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política (Vol. 4). Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En: <http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/IFAI%20-%20cuadernillo%204.pdf>
- **Zurbringgen, C. (2007).** El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. En *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 1 26 (1), pp. 67-83. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>. Fecha de acceso: 08 agosto de 2016.



Anexo 1. Pautas de Entrevista

1. Pauta de entrevista – Enlaces

1. ¿Cuánto tiempo lleva usted en la COMUDEF/SSMSO? ¿Y cuánto tiempo lleva como Jefa del Depto. Jurídico? ¿Cuáles su función en este cargo, en relación a la política de transparencia? (es enlace?).
2. ¿Qué es para usted una “cultura de la transparencia” y cómo debería ser en su opinión una “cultura de la transparencia” en la COMUDEF?
3. ¿Cuáles han sido las principales medidas, acciones o hitos para implementar la política de transparencia en la COMUDEF?
4. ¿Respecto a la salud primaria, específicamente a temas relacionados a CESFAM, en la COMUDEF y la aplicación de la política de transparencia cuáles han sido las dificultades y/o facilitadores? (por ejemplo a la hora de actualizar información de TA de los CESFAM, al responder SAI, reciben SAI sobre temas de los CESFAM?).
5. ¿A nivel de los CESFAM se ha formalizado a enlaces, procedimientos de TA o SAI, manuales de procedimientos, indicadores de cumplimiento de la ley? ¿A qué nivel existen este tipo de indicadores (a nivel de Cesfam, o a nivel de comuna, etc)?
6. En el nivel de salud primaria ¿cuál es la meta de la COMUDEF en torno a la transparencia, específicamente respecto a los CESFAM? ¿Cuánto les gustaría avanzar en esta materia? ¿Por qué?
7. ¿La COMUDEF ha recibido Solicitudes de Acceso a Información relacionadas a los Centros de Salud Familiar (CESFAM)? ¿Sobre qué temas son esas solicitudes?
8. ¿Usted conoce el Modelo de Acogida al Usuario que se implementa en algunos CESFAM de la comuna desde el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente (SSMSO)? Si la respuesta es Sí, ¿Existen diferencias entre los CESFAM que lo han implementado y los que no respecto a la transparencia de su gestión y en su relación con los usuarios? ¿Cuáles son?
9. ¿A nivel de los CESFAM se ha formalizado a algún funcionario/a responsable de generar información para que esté disponible para el público? Y ¿Con qué funcionario cargo del CESFAM se relacionan ustedes para gestionar la información de SAI o TA?
10. En general ¿Cómo considera usted que es la disposición de los CESFAM a entregar información a sus usuarios? Y ¿Cuáles son en su opinión las características de un CESFAM que tienen una buena disposición hacia la transparencia?

2. Pauta de entrevista – Asesor Ley de Transparencia

1. ¿Cuánto tiempo lleva usted en el MINSAL? ¿Y cuánto tiempo lleva como Asesor en Ley de Transparencia (de la Subsecretaría de Salud Pública)? ¿Cuáles su función en este cargo, en relación a la política de transparencia?
2. ¿Qué es para usted una “cultura de la transparencia” y cómo debería ser en su opinión una “cultura de la transparencia” en el sector salud?
3. ¿Cuáles han sido las principales medidas, acciones o hitos para implementar la política de transparencia en el Ministerio de Salud?
4. ¿Cuáles han sido las dificultades y los facilitadores de este proceso?
5. ¿Respecto a la red de salud y la aplicación de la política de transparencia han existido diferencias en los niveles de atención de salud (nivel primario, secundario, terciario)? ¿En cuál de estos niveles se ha logrado una mejor implementación o mayores avances y en cuál ha habido mayores dificultades?
6. Respecto al nivel primario de salud, ¿en cuanto a la articulación de la red de salud con las administraciones municipales, cuales son las dificultades o facilitadores?
7. En los CESFAM, ¿cuáles han sido las dificultades y facilitadores en la implementación de la ley de transparencia
8. ¿A nivel de los CESFAM se ha formalizado a enlaces, procedimientos de TA o SAI, manuales de procedimientos, indicadores de cumplimiento de la ley? ¿A qué nivel existen este tipo de indicadores (a nivel ministerial, a nivel de servicio de salud, a nivel de comuna, etc)?
- 9.Cuál es la meta del Ministerio de Salud en torno a la transparencia en el nivel de salud primaria y específicamente respecto a los CESFAM? ¿Cuánto les gustaría avanzar en esta materia? ¿Por qué?

3. Pauta de entrevista – Encargado MAU del SSMSO

1. ¿Cuánto tiempo lleva usted en el SSMSO? ¿Y cuánto tiempo lleva como Encargado del Modelo de Acogida al Usuario? ¿Cuál es su función en este cargo?
2. ¿En qué consiste a grandes rasgos el MAU y por qué se implementó?
3. ¿Considera usted que existen diferencias entre los CESFAM que han implementado el MAU y los que no respecto a la transparencia de su gestión y en su relación con los usuarios? ¿Cuáles son?
4. ¿Los funcionarios de los CESFAM y del MAU sabrían entregar información a un usuario sobre la ley de transparencia si fuera necesario? ¿Sabrían orientar a un usuario respecto de qué hacer o adónde ir cuando quiere solicitar información?
5. ¿Qué resultados han obtenido los CESFAM en las evaluaciones del Modelo en relación a los que no lo han implementado? (ahondar específicamente en cuanto a entrega de información) ¿Qué le parecen a usted estos resultados?
6. Si bien no es el objetivo del MAU ¿Considera usted que el modelo ayuda a mejorar la transparencia en el CESFAM? ¿por qué?
7. ¿Qué se podría mejorar en los CESFAM respecto a transparencia y entrega de información? ¿Cuáles son en su opinión las características de un CESFAM que tienen una buena disposición hacia la transparencia?
8. ¿Qué es para usted una “cultura de la transparencia” y cómo debería ser en su opinión una “cultura de la transparencia” en los CESFAM?
9. Pensando en el futuro, ¿cuál es la meta del SSMSO en torno a la participación y a la entrega de información a los usuarios de CESFAM? ¿Cuánto les gustaría avanzar en esta materia? ¿Por qué?

4. Pauta de entrevista - Representante del Consejo de Usuarios

1. ¿Desde hace cuánto tiempo se atiende en el CESFAM? ¿y cuánto tiempo lleva como parte del Consejo de Desarrollo Local (CDL)? ¿Cuál es su cargo o rol en el CDL?
2. ¿Cómo ha sido la vinculación del Consejo de Desarrollo Local con el CESFAM (buena, difícil, compleja, no les hacen caso), con qué funcionarios se relacionan más ustedes (con director/a, jefaturas o equipo administrativo, equipo médico)? (De qué forma, distante, cercana, difícil, buena).
3. ¿Cómo es el trato a los usuarios en el CESFAM, cómo es la entrega de información (por ejemplo sobre medicamentos en la farmacia, sobre horas de atención, sobre intervención en la comunidad)? ¿Ha observado cambios, mejoras, o ha sido igual desde el principio?
4. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que mejor funcionan en el CESFAM, sólo los que exige la ley o hay otros que se hayan implementado? ¿Por qué?
(Por ley 20.500 los mecanismos son: consejo de usuarios, consultas ciudadanas, cuenta pública participativa y entrega de información relevante de planes, programas y políticas)
5. ¿Cuáles son las necesidades prioritarias de los usuarios respecto al CESFAM? ¿Se cumplen o no?
6. ¿Qué piensa usted del Modelo de Acogida al Usuario? ¿qué opina de la función que cumplen quienes trabajan en él (coordinador del modelo y orientador de sala)?
7. ¿El modelo ayuda a mejorar la transparencia en el CESFAM? o ¿a qué cree usted que debería contribuir el modelo y sus funcionarios?
8. ¿Qué se podría mejorar en el CESFAM respecto a transparencia y entrega de información? ¿Y respecto al trato que se da a los usuarios?
9. ¿Cómo es el trato de los funcionarios del CESFAM hacia los usuarios?, ¿existen diferencias en el trato hacia los usuarios de parte de los diferentes tipos de funcionarios (por ejemplo de administrativos v/s los mandos medios v/s jefes v/s médicos).
10. ¿Qué opina usted de la ley de transparencia? (Transparencia activa, solicitudes de acceso a información) ¿Qué opinión cree usted que los usuarios del CESFAM tienen de la ley de transparencia, les es útil? (si dice que no la conocen, qué cree que opinarían si la conocieran)
11. ¿Qué opina sobre la orientación que entregan los funcionarios del CESFAM sobre la ley de transparencia? ¿Saben orientar a un usuario respecto de qué hacer o adónde ir cuando quiere solicitar información?
12. ¿Cuál cree usted que es la información más relevante que se debería entregar por parte del CESFAM a sus usuarios, sin necesidad de que se la pidieran?
13. ¿Qué es para usted una “cultura de la transparencia” y cómo debería ser una “cultura de la transparencia” en el sector salud?

5. Pauta de entrevista – Coordinador /Orientador del Modelo de Acogida

1. ¿Cuánto tiempo lleva en el CESFAM ¿ y cuánto tiempo como Coordinador /Orientador del Modelo?
2. ¿Cuál es su opinión del Modelo de Acogida al usuario?
3. ¿Cuál cree que es la opinión de los funcionarios del CESFAM sobre el Modelo de Acogida al usuario? ¿Y cuál es la opinión de los usuarios del CESFAM?
4. ¿Qué resultados ha obtenido el CESFAM en las evaluaciones del Modelo? ¿Qué le parecen a usted estos resultados?
5. ¿Cuáles son los mecanismos de participación ciudadana que mejor funcionan en el CESFAM, sólo los que exige la ley o hay otros que se hayan implementado? ¿Por qué?
(Por ley 20.500 los mecanismos son: consejo de usuarios, consultas ciudadanas, cuenta pública participativa y entrega de información relevante de planes, programas y políticas)
6. ¿El modelo ayuda a mejorar la transparencia en el CESFAM? o ¿a qué cree usted que contribuye el modelo y sus funcionarios?
7. ¿Cómo es el trato de los funcionarios del CESFAM hacia los usuarios?, ¿existen diferencias en el trato hacia los usuarios de parte de los diferentes tipos de funcionarios (por ejemplo de administrativos v/s los mandos medios v/s jefes v/s médicos).
8. ¿Qué opina usted de la ley de transparencia? (Transparencia activa, solicitudes de acceso a información) Y ¿Qué opinión tienen los usuarios del CESFAM de la ley de transparencia, les es útil? (si dice que no la conocen, qué cree que opinarían si la conocieran)
9. ¿Qué se podría mejorar en el CESFAM respecto a transparencia y entrega de información? ¿Y respecto al trato que se da a los usuarios?
10. ¿Qué opina sobre la orientación que entregan los funcionarios del CESFAM sobre la ley de transparencia? ¿Saben orientar a un usuario respecto de qué hacer o adónde ir cuando quiere solicitar información?
11. ¿Cuál cree usted que es la información más relevante que se debería entregar por parte del CESFAM a sus usuarios, sin necesidad de que se la pidieran?
12. ¿Qué es para usted una “cultura de la transparencia” y cómo debería ser una “cultura de la transparencia” en el sector salud?
13. Pensando en el futuro, ¿cuál es la meta del CESFAM en torno a la participación y a la entrega de información a los usuarios? ¿Cuánto les gustaría avanzar en esta materia? ¿Por qué?