



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS  
CARRERA ADMINISTRACION PUBLICA

La Ley de Transparencia y Cambio Organizacional  
Caso Dirección Nacional de Aduanas

TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE  
ADMINISTRADOR PUBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN  
ADMINISTRACION PUBLICA

ALUMNA:

VIVIANA VELIZ ALVAREZ

PROFESOR GUIA:  
JAIME RUBINA BUSTAMANTE

VALPARAISO, DICIEMBRE 2009

T  
897  
2009



**UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS**  
**CARRERA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**LA LEY DE TRANSPARENCIA Y**  
**CAMBIO ORGANIZACIONAL**  
**CASO DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS.**

**TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE**  
**ADMINISTRADOR PÚBLICO Y AL GRADO DE LICENCIADO EN**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

R. 7757

Alumna

**VIVIANA VÉLIZ ÁLVAREZ**

Profesor Guía

**JAIME RUBINA BUSTAMANTE**



Valparaíso, Diciembre 2009

## AGRADECIMIENTOS

Más que agradecer por el trabajo que presento a continuación, quiero agradecer por estos cinco años de educación y formación a todos quienes colaboraron y aportaron para que haya podido llegar a este momento, que es la culminación de mi etapa universitaria.

Primero y antes que todo, quiero agradecerle a mi familia y en especial a mis padres, quienes han sido un pilar fundamental durante estos años lejos de casa, por apoyarme siempre y darme ánimo constantemente, pero por sobre todo, por la confianza que han tenido en mí y en que llegaré lejos.... De la misma forma les agradezco a mis hermanos Andrea, Christian y Carlos, quienes también han confiado en mí y han estado a mi lado siempre...

Quiero agradecerle también a quien ha estado conmigo en este largo camino, siempre protegiéndome y dándome las fuerzas, quien me ha ayudado en todo momento, sosteniéndome cuando lo he necesitado y quien siempre me recuerda que yo sí puedo, mi novio Carlos, quien ha vivido conmigo este mismo proceso.

A mis amigas que lejos es lo mejor que me llevo de este período, a cada una de ellas las recordaré como cada una se lo merece y recordare día a día lo mejor de ustedes Nicole, Pauly, Anita y Tity las quiero mucho y gracias por todas las veces que estuvieron cuando las necesité, me siento tremendamente orgullosa de cada una de ustedes.

Y especialmente no puedo dejar de agradecerle a quien me ayudó en todo este largo camino Don Jaime Rubina, muchas gracias profesor por todo el apoyo que recibí de su parte y por darme la confianza para poder sacar adelante lo que hoy presento, usted sin duda es una gran persona, espero que pueda continuar con la hermosa labor que ha realizado hasta el momento.

Y en general a todos quienes vivieron junto a mí estos largos años, a todos mis compañeros a los cuales recordaré con mucho cariño, y a mi amiga Andrea que desde San Antonio siempre me dio el ánimo para que pudiera terminar este proceso...

A todos y cada uno de ustedes los quiero.

Gracias

**Viviana Véliz Álvarez**

# ÍNDICE

Resumen.....	6
Introducción.....	7
Marco Conceptual.....	9
Capítulo I: Presentación y caracterización del Servicio Nacional de Aduanas.....	9
1.1. Nombre y ubicación del Servicio Nacional de Aduanas.....	9
1.2. Definiciones Estratégicas del Servicio Nacional de Aduanas.....	10
1.2.1. Misión Institucional.....	10
1.2.2. Visión de futuro del S.N.A.....	10
1.3. Reseña histórica y marco legal del Servicio Nacional de Aduanas.....	11
1.3.1 Reseña Histórica del S.N.A.....	11
1.3.2 Fuente Legal del S.N.A.....	12
1.3.3. Leyes y Normativas que rigen el Funcionamiento del S.N.A.....	13
1.4. Estructura organizacional y dependencias del S.N.A.....	13
1.4.1. Organización territorial.....	13
1.4.2. Estructura orgánica y dependencias del S.N.A.....	13
1.4.3 Organigrama del S.N.A.....	16
1.5. Descripción del Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones. ..	17
1.5.1. Nombre y Ubicación del Departamento.....	17
1.5.2. Caracterización Organizacional.....	17
Capítulo II: Transparencia y Acceso a la Información.....	20
2.1. Definición de Transparencia.....	20
2.1.1. Clasificación de la Transparencia.....	20
2.1.2. Transparencia Gubernamental.....	21
2.2. Del Derecho de Acceso a la Información.....	22
2.2.1. ¿Qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública?.....	22
2.2.2. Importancia del Acceso a la Información.....	23
2.3 Legislación que regula el Derecho a la Información y la Transparencia.....	23

2.3.1.	Fuentes mediatas. Legislación Internacional.....	23
2.3.2.	Fuentes inmediatas. Legislación chilena.....	24
2.4.	Ley de Transparencia.....	24
2.4.1	Antesala de la Ley.....	24
2.4.2.	Aspectos Generales.....	26
2.4.3.	Ámbito de aplicación de la ley.....	27
2.4.4.	Transparencia Activa.....	27
2.4.5.	Transparencia Pasiva: Derecho de Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado.....	28
2.4.6.	Causales de reserva o secreto.....	30
2.4.7.	El Consejo para la Transparencia.....	31
2.4.8.	Infracciones y sanciones.....	32
2.4.9.	Cambio cultural.....	33
Capítulo III.	Comportamiento Organizacional.....	34
3.1.	Concepto.....	34
3.2.	Disciplinas que han contribuido a desarrollar el campo del comportamiento organizacional.....	36
3.3.	Objetivos del comportamiento organizacional.....	37
3.4.	Niveles de estudio del Comportamiento Organizacional.....	38
3.4.1.	Estructura Organizacional.....	38
3.4.2.	Motivación.....	38
3.4.3.	Compromiso organizacional.....	39
3.4.4.	El poder.....	39
3.4.5.	La comunicación.....	39
3.4.6.	Trabajo en equipo.....	40
3.4.7.	Cultura organizacional.....	40
3.4.8.	Clima organizacional.....	41
3.4.9.	Liderazgo.....	41
3.4.10.	Procesos de cambios.....	41
Capítulo IV.	Relación entre transparencia, el comportamiento organizacional y la Dirección Nacional de Aduanas.....	42
Capítulo V.	Metodología del trabajo.....	44

5.1. Planteamiento del problema.....	44
5.2. Objetivos del trabajo. ....	44
5.2.1. Objetivo General. ....	44
5.2.2. Objetivos Específicos. ....	44
5.3. Factores de análisis. ....	45
5.4. Descripción metodología de la investigación.....	45
5.5. Descripción de las entrevistas.....	46
Capítulo VI. Análisis e interpretación de la información obtenida.....	49
Capítulo VII. Propuestas.....	56
Conclusiones.....	59
Bibliografía.....	61
Anexos.....	63

## RESUMEN

En el año 2005 los Senadores Hernán Larraín y Jaime Gazmuri presentaron la iniciativa de Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue respaldada por el Ejecutivo, ya que, en el año 2006 la Presidenta Michelle Bachelet dentro de las áreas que establecía su Agenda de Probidad y Transparencia de Gobierno incluyó el tema de la aprobación de la mencionada ley, es así como, el 20 de Agosto del 2008 se promulga la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, la cual entró en vigencia el 20 de Abril del 2009, con la que se pretende garantizar el ejercicio transparente de la acción gubernamental, además de entregar la posibilidad al ciudadano de ser un fiscalizador de los actos que emanan de la Administración Pública.

Una vez que entró en vigencia la ley obligó a todos los Órganos de la Administración del Estado y a las empresas del Estado a mantener cierta información a disposición de los ciudadanos. La Dirección Nacional de Aduanas, como servicio público, debió acogerse a esta ley y trabajar para el cumplimiento de la normativa, debiendo adecuar su estructura organizacional, contratando a personas para dar fiel cumplimiento al objeto de la ley.

En el presente trabajo se intentará establecer los efectos y cambios que ha provocado la aplicación de la ley en la Dirección Nacional de Aduanas, identificando las falencias y debilidades que pudieran persistir, con el propósito de proponer medidas de carácter administrativo, que logren cumplir con la ley y los objetivos organizacionales.

## INTRODUCCIÓN

En un Estado en democracia como el chileno, la transparencia es un aspecto de gran importancia, ya que, ésta contribuye con la esencia de la democracia, colabora con la obtención de mayores niveles de participación ciudadana y actúa como base para la prevención de la corrupción en el sector público. Desde ya hace un par de años que para el gobierno de Chile las políticas de transparencia y corrupción forman parte de la gran reforma del Estado y se materializan constantemente en diversos proyectos de reforma y modernización del Estado. Desde el gobierno de Eduardo Frei se viene trabajando con este tema y se han creado diversas leyes, normas y lineamientos que contribuyen con el principio de transparencia. El más relevante sin duda es la creación de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública.

En el presente trabajo se analizarán los efectos de la aplicación de la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública sobre el comportamiento organizacional de la Dirección Nacional de Aduanas, analizaremos la acogida que tuvo en el servicio en estudio y además se darán a conocer los procedimientos que se tuvieron que implementar para cumplir con las disposiciones de esta ley.

Para cumplir con el objetivo general se han planteado cuatro objetivos específicos:

- Definir el concepto de transparencia y su incorporación en la legislación reciente.
- Definir el concepto de Comportamiento Organizacional.
- Determinar los impactos organizacionales de la aplicación de la ley.
- Relacionar cambios organizacionales en la Dirección Nacional de Aduanas y el cumplimiento de la ley sobre transparencia.

La metodología a utilizar será a través de un estudio cualitativo y explicativo, ya que, se recopilarán y analizarán datos obtenidos mediante entrevistas que se realizarán a las personas que tienen relación con las funciones y actividades desarrolladas para implementar las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones emanadas de la aplicación de la nueva legislación, además es de carácter explicativo, esto, porque se pretende encontrar los efectos que provocó la implementación de la ley para lo cual se utilizará el marco conceptual de manera de ir desarrollando cada tema que intervenga en

este estudio. Conjuntamente, se trata de un estudio de caso, debido a que se analiza la realidad específica de la Dirección Nacional de Aduanas, con la incorporación de la ley de transparencia y más específicamente en el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones.

En lo que respecta al marco conceptual, primeramente se hará una descripción de la *Dirección Nacional de Aduanas*, en cuanto a sus funciones, objetivos, ámbito normativo, entre otras, además también se describirá específicamente el departamento en que se realizará el análisis; luego en el próximo capítulo se dará a conocer el concepto de *transparencia y el derecho de acceso a la información*, la legislación que regula a ambos derechos y posteriormente se expondrán los tópicos más relevante de la ley 20.285; en el capítulo tercero se explicará todo lo referente al comportamiento organizacional y en el último capítulo se relacionará el concepto anterior con la transparencia y más específicamente con la ley de transparencia.

El trabajo pretende finalmente ofrecer propuestas administrativas que permitan *aumentar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos específicos y generales de la unidad y servicio respectivamente*.

## MARCO CONCEPTUAL.

### CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS.

#### 1.1. Nombre y ubicación del Servicio Nacional de Aduanas.

El Servicio Nacional de Aduanas<sup>1</sup> es un Servicio Público, de administración autónoma, con personalidad jurídica, de duración indefinida y se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda. Este Servicio será denominado para todos los efectos legales como una “Institución Fiscalizadora” y su domicilio será la ciudad de Valparaíso<sup>2</sup>.

El S.N.A. como institución pública del Estado cumple funciones claves para el país, ya que tiene un rol preponderante en materia de comercio exterior, especialmente, en la facilitación y agilización de las operaciones de importación y exportación, a través de la simplificación de trámites y procesos. Asimismo, debe resguardar los intereses del Estado, fiscalizando dichas operaciones, de manera oportuna y exacta, y recaudar los derechos e impuestos vinculados a éstas. Además, le corresponde generar las estadísticas del intercambio comercial de Chile y realizar otras tareas que le encomienda la ley.

Para lograr el cumplimiento de la función antes descrita el S.N.A cuenta actualmente con 1.420 funcionarios(as), que se distribuyen entre la Dirección Nacional, con sede en Valparaíso, diez Direcciones Regionales y seis Administraciones de Aduana. La Institución se hace presente en un total de 90 puntos de control, incluyendo puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En adelante S.N.A.

<sup>2</sup> Decreto Fuerza Ley N° 30 del Ministerio de Hacienda.

<sup>3</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html).

## 1.2. Definiciones Estratégicas del Servicio Nacional de Aduanas.

### 1.2.1. Misión Institucional.

Resguardar los intereses de la Nación y apoyar el Comercio Exterior del país, mediante el uso eficiente e integrado de la fiscalización y facilitación de las operaciones de Comercio Internacional, basándose en el principio de la buena fe, en un clima de confianza y actuando conforme a los principios de probidad y transparencia<sup>4</sup>.

### 1.2.2. Visión de futuro del S.N.A<sup>5</sup>.

- Visión 1. La Aduana Chilena del futuro se ubicará entre las aduanas líderes del mundo en cuanto a su eficacia y eficiencia, utilizando las mejores prácticas a nivel internacional.
- Visión 2. La Aduana se tecnificará en forma intensiva y hará uso inteligente de la información que genera el Servicio, para apoyar su gestión interna y facilitar la relación con los usuarios y contrapartes externas.
- Visión 3. La Aduana dispondrá de una capacidad de fiscalización inteligente, en base a gestión de riesgo.
- Visión 4. Los procesos aduaneros serán simples, expeditos y automatizados.
- Visión 5. La Aduana contará con personal motivado, altamente competente en materias aduaneras y de gestión, capacitado para trabajar en equipo, y cuya excelencia en el servicio y probidad sean ampliamente reconocidos dentro y fuera del país.
- Visión 6. El personal de Aduanas dispondrá de las condiciones y elementos de apoyo adecuados para realizar sus funciones y se desempeñará en un clima laboral de confianza, que contribuya al desarrollo profesional y al logro de la misión institucional.

---

<sup>4</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070803/pags/20070803091411.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070803/pags/20070803091411.html). Visitado el 10-08-2009.

<sup>5</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226235403.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226235403.html). Visitado el 10-08-2009.

- Visión 7. Las Aduanas desarrollarán su labor con un importante grado de autonomía en su gestión, dentro de un marco de políticas y normativas generales comunes.
- Visión 8. Para el mejor logro de sus objetivos, Aduana colaborará estrechamente con otras Aduanas y entidades afines, tanto públicas como privadas, a nivel nacional e internacional, generando alianzas estratégicas y articulando redes de trabajo.
- Visión 9. La Aduana mejorará en forma continua sus procesos, su gestión y la calidad de sus servicios.

### 1.3. Reseña histórica y marco legal del Servicio Nacional de Aduanas.

#### 1.3.1 Reseña Histórica del S.N.A<sup>6</sup>.

El S.N.A. tiene una larga data. El importante rol que le ha cabido en el desarrollo del comercio exterior y en la fiscalización del ingreso y salida de mercancías del país, se viene dando desde tiempos de la Colonia, cuando la Reina Isabel de Castilla estableció la llamada Casa de Contratación de Sevilla, en 1503.

Históricamente y a nivel mundial, las Aduanas nacieron para impedir la entrada de productos a un determinado territorio. A través del tiempo, los países latinoamericanos han definido a la Aduana como el "Organismo encargado de aplicar la legislación relativa a la importación y exportación de mercancías y a los otros gravámenes aduaneros: percibir y hacer percibir los impuestos que les sean aplicables". En 1774, el Gobernador Don Agustín de Jáuregui estableció en forma definitiva la Aduana, poniendo punto final al remate de las rentas o empleos públicos. Se debe a este Gobernador la organización del primer Servicio de Aduanas de Chile, cuya sede principal se radicó en Santiago, conocido en esa época con el nombre de Administración de Aduanas. Tras la declaración de la Independencia de Chile en 1810, se promulga al año siguiente la Ley de Libertad de Comercio, siendo ésta la primera ley de la República, que aporta interesantes artículos de incidencia aduanera vinculados con el comercio exterior. Esta disposición decretó la libertad de comercio para los puertos de Coquimbo, Valparaíso, Talcahuano y Valdivia.

---

<sup>6</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070224/pags/20070224173229.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070224/pags/20070224173229.html).

Ese mismo año se dicta la primera Ordenanza de Aduanas, al permitirse desde el 21 de Febrero de 1811, el comercio recíproco con naciones amigas o neutrales con respecto a España. Posteriormente, el Reglamento Constitucional de 1813, establece la revisión de las mercancías en Valparaíso antes que éstas fueran remitidas a Santiago.

Más adelante, en 1820, se acordó crear una Aduana en Valparaíso para aforar y liquidar las mercancías. En el año 1831 se traslada definitivamente, la Aduana Mayor o Superintendencia de Aduanas, desde Santiago a Valparaíso. Dos años después se crean los "Almacenes de Aduana".

En los años siguientes, mediante diversos cuerpos legales se dictan normas y procedimientos aduaneros, como también se van creando nuevas Aduanas en distintos puntos del país; tales como: Coquimbo, Los Andes, Caldera, Talcahuano, Mejillones, Carrizal Bajo, Chañaral, Tomé, Arica, Taltal, entre otras. Algunas continúan vigentes, mientras que otras fueron suprimidas con el paso del tiempo.

En la actualidad, en virtud de la inserción internacional del país y de los nuevos Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Comerciales suscritos por Chile, el rol que le cabe a Aduanas es preponderante. En efecto, su tarea ya no sólo radica en la recaudación de los derechos aduaneros y de impuestos de carácter interno a las importaciones, sino que ahora, le corresponde implementar la puesta en marcha de dichos acuerdos internacionales, siendo un ente facilitador del comercio exterior, que fiscaliza de manera exacta y oportuna.

### 1.3.2 Fuente Legal del S.N.A.

En lo que respecta a la organización administrativa del Estado, el S.N.A como Servicio Público se rige en primera instancia por la Ley N° 18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual establece en su Artículo N° 1 que el Presidente de la República ejerce el Gobierno y la Administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezca la Constitución y las Leyes, mientras que en su Artículo N° 2 hace referencia a las competencias y atribuciones de éstos órganos, por cuanto su actuación no puede ser otra que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. En cuanto a su condición de Servicio, el Artículo N° 3 de la citada

Ley estipula que la Administración del Estado se encuentra al servicio de la persona humana, teniendo por finalidad promover el bien común, las necesidades públicas en forma continua y permanente, fomentar el desarrollo del país, la aprobación, ejecución y control de las políticas, planes y programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

#### 1.3.3. Leyes y Normativas que rigen el Funcionamiento del S.N.A.<sup>7</sup>.

- Ley Orgánica del S.N.A:  
*Decreto con Fuerza de Ley N° 329 de 1979, del Ministerio de Hacienda (D.O. 20.06.1979), aprueba ley orgánica del Servicio Nacional de Aduanas.*
- Ordenanza de Aduanas:  
*Decreto con Fuerza de Ley N° 30 de 2004, del Ministerio de Hacienda (D.O. 04.06.2005), aprueba texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ordenanza de Aduanas.*

#### 1.4. Estructura organizacional y dependencias del S.N.A.

##### 1.4.1. Organización territorial

El S.N.A. es un Servicio Público descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, con sede principal en Valparaíso, y con nueve Direcciones Regionales, siete Administraciones de Aduanas y 42 Pasos Fronterizos, haciéndose presente en un total de 90 puntos, incluyendo puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas<sup>8</sup>.

##### 1.4.2. Estructura orgánica y dependencias del S.N.A.

El servicio cuenta con las siguientes unidades administrativas:

- Director Nacional: es el Jefe Superior del Servicio y es nombrado por el Presidente de la República, siendo de su exclusiva confianza. Tiene la autoridad, atribuciones

---

<sup>7</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html).

<sup>8</sup> Ídem op. cit.

y deberes inherentes a su calidad de Jefe Superior del Servicio y, en consecuencia, sin que ello implique limitación, le corresponde planificar, organizar, dirigir, coordinar y supervigilar el funcionamiento del Servicio entre otras atribuciones, responsabilidades y obligaciones<sup>9</sup>.

- **Subdirecciones:** Les corresponde asesorar al Director Nacional en las materias de su especialidad, para lo cual deben recomendarle las normas y someter a su aprobación las instrucciones que estimen conveniente impartir al Servicio. Deben programar, dirigir, coordinar y supervigilar el funcionamiento de los departamentos a su cargo. Actúan también como delegados del Director Nacional en la evaluación de los programas de trabajo y de su desarrollo dentro de las respectivas áreas de su especialidad<sup>10</sup>. Dentro del S.N.A existen 6 subdirecciones las cuales son: Subdirección Técnica, Subdirección de Fiscalización, Subdirección Administrativa, Subdirección Jurídica, Subdirección de Informática y Subdirección de Recursos Humanos.
- **Direcciones Regionales:** estarán a cargo de un Director Regional al cual le corresponderá supervisar y coordinar el funcionamiento del Servicio en la región o regiones a su cargo, velando por el fiel cumplimiento de las instrucciones que emanen de la Dirección Nacional. Además de formular al Director Nacional todas aquellas observaciones que le sugiera el servicio aduanero en relación a su región y proponer las medidas o reformas que estime conveniente y preparar y presentar los proyectos de presupuesto regionales y velar por la correcta ejecución del presupuesto asignado, entre otras funciones. Las Direcciones Regionales de Aduana son: Iquique, con jurisdicción sobre la I Región; Antofagasta, con jurisdicción sobre la II y III Región; Coquimbo, con jurisdicción sobre la IV Región; Valparaíso, con jurisdicción sobre la V Región; Metropolitana, con jurisdicción sobre la Región Metropolitana y la VI Región; Talcahuano, con jurisdicción sobre la VII, VIII y IX Región; Puerto Montt, con jurisdicción sobre la X Región; Coyhaique,

---

<sup>9</sup> Decreto Fuerza Ley 329 Ministerio de Hacienda. Aprueba Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>10</sup> *Ídem op. cit.*

con jurisdicción sobre la XI Región y Punta Arenas, con jurisdicción sobre la XII Región<sup>11</sup>.

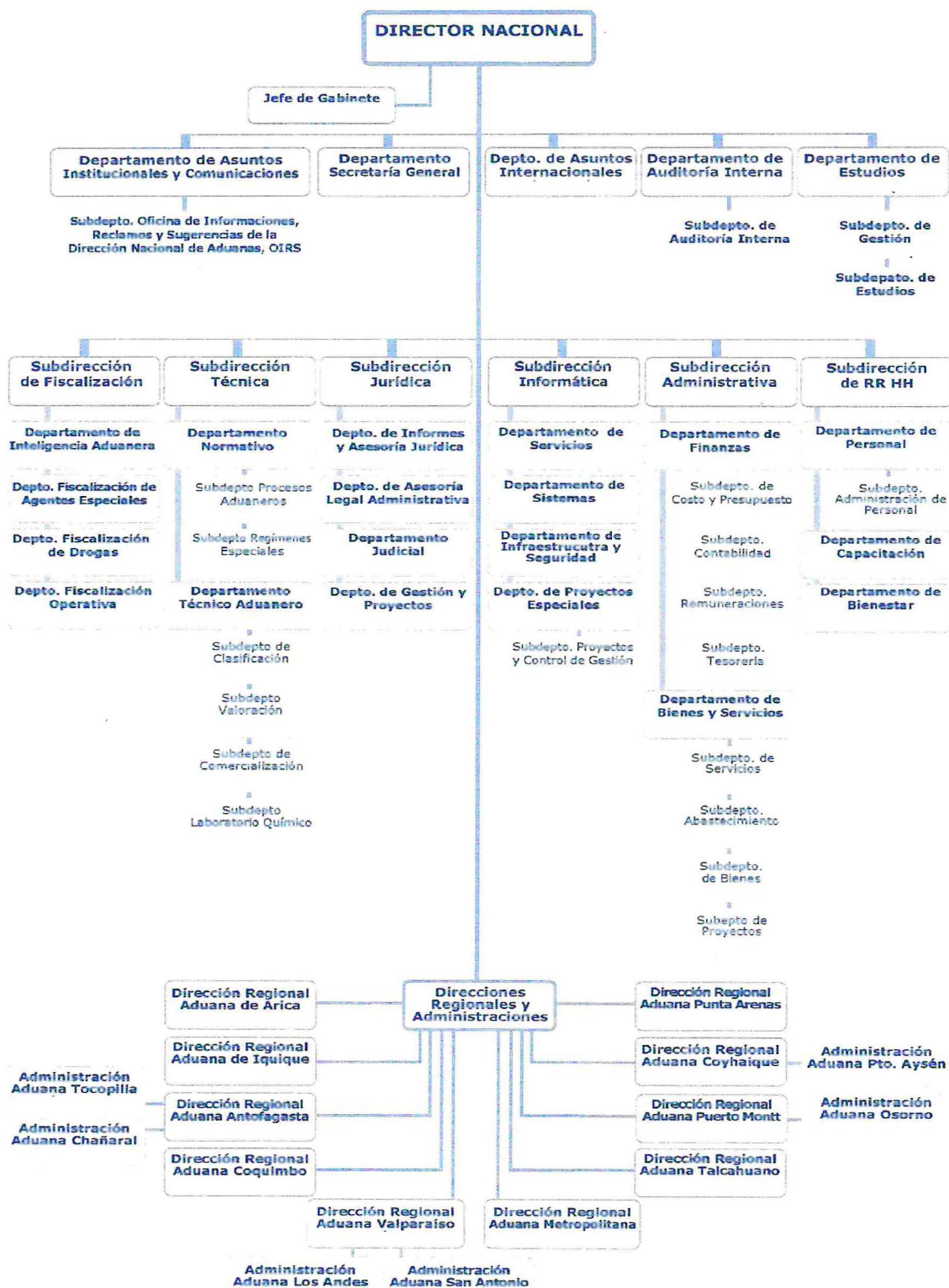
- Administradores de Aduanas: Les corresponderá administrar la Aduana a su cargo y disponer el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias cuya aplicación esté encomendada a las Aduanas. Deberán, además, formular al Director Regional todas aquellas observaciones que le sugiera el Servicio Aduanero en relación a su Aduana y proponer las medidas o reformas que estime convenientes y desempeñar las demás funciones y cometidos que le encomienden las leyes, reglamentos, decretos, instrucciones y aquellas facultades que les delegue el Director Regional. Las Administraciones de Aduanas se encuentran a lo largo del país exactamente en: Arica, Tocopilla, Chañaral, Los Andes, San Antonio, Osorno, Puerto Aysén<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Decreto Fuerza Ley 329 Ministerio de Hacienda. Aprueba Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas.

<sup>12</sup> *Ídem op. cit.*

### 1.4.3 Organigrama del S.N.A<sup>13</sup>.



<sup>13</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226140811.html](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20070226/pags/20070226140811.html).

## 1.5. Descripción del Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones.

### 1.5.1. Nombre y Ubicación del Departamento.

El Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones es un Departamento Staff por cuanto apoya y asesora al Director Nacional y depende directamente de él.

### 1.5.2. Caracterización Organizacional.

- **Objetivos.**

- Atender las necesidades en materia de comunicación, acceso público a la información y participación ciudadana.
- Potenciar la imagen corporativa e identidad del Servicio Nacional de Aduanas.

- **Organigrama del Departamento.**



Actualmente el departamento no cuenta con un organigrama establecido, pero el que se presenta se ha realizado en base a datos ciertos, en cuanto al personal que trabaja en dicha unidad, en las funciones de los mismos y en diversa información recogida en la página web del Servicio como el organigrama del mismo.

- Personal del Departamento.

En el departamento las funciones se distribuyen en cinco personas, en primera instancia se encuentra el jefe del departamento, un abogado, quien es el enlace directo entre el Consejo de Transparencia y el propio servicio, además, es quien recepciona las instrucciones que le confieren a su departamento; en segunda instancia existen dos diseñadores gráficos quienes se encargan de la imagen corporativa del servicio, además del diseño propio de la página web e intranet, se encargan de mantener constantemente actualizados el banner de transparencia; en tercera instancia y para efectos de cumplir con uno de los objetivos existe una periodista quien se encarga de la comunicación tanto interna como externa, ésta a través de comunicados de prensas que informan a la ciudadanía acerca de la situación interna del servicio; y por último se encuentra una bibliotecóloga quien lleva el control tanto de las solicitudes de acceso a la información que se solicitan al servicio, a lo largo de todo el país, como de las respuestas dadas a los peticionarios.

- Principales procesos y procedimientos.

Para efecto de dar cumplimiento a los objetivos que se plantea, el departamento se encarga de diseñar, coordinar y dirigir las comunicaciones internas y externas del Servicio, a través de la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias y de la página web e intranet, así como cuidar el adecuado cumplimiento de las normas vinculadas con el protocolo e imagen institucional<sup>14</sup>.

Además el departamento se encarga de cumplir con lo que señala la ley de transparencia 20.285, esto es, publicar diversa información en la página web (transparencia activa), y recepcionar, distribuir y hacer seguimiento a las solicitudes de

---

<sup>14</sup> [http://www.aduana.cl/prontus\\_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html#top](http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20090414/pags/20090414104545.html#top).

acceso a la información pública, que se encuentran en internet en la página web del servicio, con el objeto de hacer cumplir la transparencia pasiva.

Este departamento trabaja conjuntamente con la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias, ya que también estos reciben solicitudes de información.

Por otro lado, quienes trabajan en este departamento se encargan de normalizar el accionar de las funciones del servicio, además de preocuparse por el diseño de las señaléticas, entre otras cosas.

## CAPÍTULO II: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.

### 2.1. Definición de Transparencia.

Según el diccionario de la Real Academia algo es transparente cuando es claro, evidente, que se puede comprender sin ninguna ambigüedad<sup>15</sup>. En la Administración del Estado la transparencia persigue que la ciudadanía conozca el porqué de los actos, el cómo se actúa y que decisiones adoptan quienes se desempeñan en el sector público, de esta manera, la ciudadanía podrá evaluar, fiscalizar y participar en la gestión pública.

La transparencia es la claridad que debe mostrar todo acto humano; implica asumir y nunca evadir responsabilidades y llamar las cosas por su nombre; es ponerse en evidencia ante sí mismo y ante los demás con sus propios actos sin escudarse en la posición política, administrativa o ideológica. Transparencia es ser éticos y congruentes con los principios de vida y de realidad, que de ninguna manera equivoquen las propias acciones<sup>16</sup>.

La transparencia en la función pública es un elemento sustancial del ejercicio de la democracia, ello pues hoy en día es indudable que el poder está en la información. Por ende, solo aquellos que acceden al conocimiento cabal y oportuno, son capaces de adoptar decisiones correctas, lo cual incide directamente en el ejercicio de sus derechos de ciudadanos<sup>17</sup>.

#### 2.1.1. Clasificación de la Transparencia.

Transparencia Activa: Consiste en la acción positiva del Estado de poner información a disposición permanente del público sin mediar requerimiento formal. La herramienta más sencilla para ello son los sitios web que los servicios públicos mantienen, pues permiten que las personas que tenga acceso a internet puedan contar con esa información en cualquier lugar y momento<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> [http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=transparente](http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparente).

<sup>16</sup> <http://ingenieria.umanizales.edu.co/UserFiles/File/desarrollo/CONCEPTOS.pdf>.

<sup>17</sup> [http://www.flacso.cl/getFile.php?file=file\\_4aa6d32a0bd33.pdf](http://www.flacso.cl/getFile.php?file=file_4aa6d32a0bd33.pdf).

<sup>18</sup> <http://www.mideplan.cl/btca/bxtcompleto/m.trans.prob.admin.estado.pdf>.

Transparencia Pasiva: Consiste en la entrega de información a las personas que la soliciten a la Administración Pública a través de los mecanismos especialmente dispuestos para ello. En estos casos se trata, como es lógico, de información que no está a disposición del público<sup>19</sup>.

### 2.1.2. Transparencia Gubernamental.

Es un concepto recientemente introducido en la literatura sobre mejoramiento de la calidad de la democracia y de la gestión pública. De creciente importancia para el Banco Mundial, Transparencia Internacional, organismos regionales como el Banco Interamericano para el Desarrollo, el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), el mundo académico e investigadores y practicantes de las políticas públicas, puede ser definido 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: 2). La falta de transparencia crea asimetrías de información entre gobernantes y gobernados y concentra la influencia en elites vinculadas a la estructura de poder, en desmedro de quienes necesitan conducir sus peticiones a través de canales formales de toma de decisiones. La discusión de temas de interés público se reduce asimismo a un ámbito de intereses facciosos que favorece a minorías corruptas.

El potencial de la transparencia gubernamental no fue lo suficientemente ponderado hasta la década de los noventa. Medidas tales como la diseminación de información de diagnóstico e indicadores; libertad de prensa; publicidad del patrimonio e ingreso de legisladores y administradores públicos y sus dependientes; conocimiento de las donaciones a campañas políticas; leyes transparentes y pro-competitivas de lobby; acceso al voto y discusiones parlamentarias constituyen hoy en día la base para “reformas institucionales de segunda generación”. centrales para el progreso de una próxima etapa de desarrollo y cruciales para una mejor gobernabilidad democrática y control de la corrupción (Kaufmann, 2005). Sin embargo, en el caso chileno, el concepto de transparencia aparece tímidamente mencionado en la literatura sobre reforma del Estado a comienzo de los noventa, sin encontrar un lugar central de referencia (Lahera, 2002: 163-167; Tomassini, 1994: 88; 1992: 74; Valdés, 2002 y 2001).

<sup>19</sup> <http://www.mideplan.cl/btca/bxtcompleto/m.trans.prob.admin.estado.pdf>.

La transparencia requiere de información pública que sea accesible, comprensiva, relevante, de calidad y confiable. La información pública, no sólo debe existir, sino que debe ser accesible. La accesibilidad está relacionada con los procedimientos que aseguran cómo la información disponible puede ser traspasada institucionalmente y utilizada por ciudadanos y/o agrupaciones sociales con el fin de perseguir sus legítimos intereses. La accesibilidad está garantizada, además, por leyes de acceso a la información. La comprensión y la relevancia se refieren a que la información debe abarcar las distintas facetas de la vida pública, social y política y ser además, pertinente y oportuna, es decir, “permitir búsquedas eficientes y agregaciones definidas por el usuario y no sólo por la autoridad”. El objetivo final debe ser proporcionar información útil al público. Es decir, el asunto crítico es “identificar qué información sirve realmente a la ciudadanía para influir en las agendas públicas”. La calidad y la confiabilidad se refieren a que la información debe ser simple y clara, consistente en el uso de los procesos para obtenerla y en los formatos en que es presentada, sin deliberadamente retenerla o distorsionarla (Cunill, 2006)<sup>20</sup>.

## **2.2. Del Derecho de Acceso a la Información.**

Basado en el principio fundamental de transparencia de los órganos del Estado (que consiste en permitir y promover el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que tales órganos adopten), a través del derecho de acceso a la información pública se reconoce el deber de publicidad de los actos y documentos de los órganos de la Administración; y la obligación de estos órganos de responder a los requerimientos de información de los ciudadanos<sup>21</sup>.

### **2.2.1 ¿Qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública?**

El derecho de acceso a información pública es el derecho de todas las personas de solicitar y recibir información que está en manos del Estado y, en ocasiones, de algunas empresas privadas.

---

<sup>20</sup> [http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69855\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-69855_recurso_1.pdf).

<sup>21</sup> [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas/temas\\_portada.2005-10-17.8949958187](http://www.bcn.cl/carpeta_temas/temas_portada.2005-10-17.8949958187).

El derecho de acceso a la información es un derecho humano de las personas, y el Estado está obligado a respetarlo y garantizar su ejercicio por parte de todas las personas sin discriminación<sup>22</sup>.

### 2.2.2. Importancia del Acceso a la Información.

El acceso a información pública es una herramienta crecientemente importante a nivel mundial para mejorar la transparencia y probidad de la gestión pública. Inhibe y disuade malas prácticas, motiva desempeños probos y eficientes y favorece el control social respecto de los actos de la Administración. Es, finalmente, parte sustantiva de la libertad de expresión y de la participación ciudadana en cuanto permite a las personas participar en el debate público debidamente informadas<sup>23</sup>.

## 2.3 Legislación que regula el Derecho a la Información y la Transparencia.

### 2.3.1. Fuentes mediatas. Legislación Internacional.

En el ámbito internacional existen diversas normas y tratados -en que Chile se ha suscrito- que regulan el derecho al acceso a la información, tales como:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, año 1948. Artículo 19.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 19, Párrafo 2 y 3.
- Convención Americana de Derechos Humanos. Artículo 13. Inciso 1, 2 y 3.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, 1969.

---

<sup>22</sup> [http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2007/08/acceso\\_info.pdf](http://www.participa.cl/wp-content/uploads/2007/08/acceso_info.pdf).

<sup>23</sup> <http://www.google.cl/search?hl=es&q=informe+medidas+transparencia&btnG=Buscar&meta=cr%3DcountryCL>.

### 2.3.2. Fuentes inmediatas. Legislación

En lo que respecta a la legislación chilena, ésta también se ha pronunciado a través de leyes y normativas sobre el derecho a la información y a la transparencia, las más relevantes se detallan a continuación:

- Constitución Política de la República (particularmente su artículo 8º), cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.S. N° 100/2005, MINSEGPRES (D.O. 22 de Septiembre de 2005).
- D.F.L. N° 1/19.653, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (D.O. 17 de Noviembre de 2001).
- Ley 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (D.O. 29 de Mayo de 2003).
- Instructivo Presidencial N° 008, de 4 de Diciembre de 2006, sobre Transparencia Activa y Publicidad de la Información de la Administración del Estado, y Circulares N° 3, de 5 de Enero de 2007, y N° 9, de 8 de Marzo de 2007, de los Ministros de Interior y de Hacienda, sobre directrices para la implementación del Instructivo Presidencial N° 8/2006.
- Ley de Transparencia 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (D.O. 20 de Agosto del 2008).

## 2.4. Ley de Transparencia.

### 2.4.1 Antesala de la Ley.

En Octubre del 2005 la Universidad Diego Portales y la Asociación Nacional de Prensa, difundió un estudio el cual evaluó la percepción de los periodistas respecto al acceso que tenían a la información requerida. El resultado fue que una de las razones que más dificultaba el acceso a la información, era la poca disposición de autoridades e instituciones a entregarla.

Ese mismo año se difundió un estudio sobre acceso a información pública, diseñado por el Open Society Institute e implementado en 10 países de América, África y Europa. En esa oportunidad se solicitó información a seis Ministerios, dos instituciones del Poder

Judicial, ocho Municipalidades y dos empresas privadas prestadoras de servicios públicos. El resultado puso a Chile en el último puesto del ranking.

A lo anterior se suman los actos judiciales emprendidos por personas y organizaciones sociales requiriendo acceso a información pública. Muchos fallos fueron favorables a los ciudadanos, siendo quizás el más conocido aquel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en Noviembre de 2006 exigió a Chile modificar su legislación y adoptar “las medidas necesarias para la creación de prácticas y mecanismos que garanticen a los individuos el acceso efectivo a la información pública o a la información de interés colectivo”.

Pero ¿existía antes en Chile legislación al respecto? Sí, en 1999, la Ley 19.653, sobre probidad y transparencia pública, incorporó a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575), los principios de probidad, transparencia y publicidad administrativa.

Esta ley consagró el derecho a requerir por escrito información al jefe de servicio respectivo, estableciendo la posibilidad de reclamar ante los tribunales, en caso de negativa injustificada. Pero luego, en 2001, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia dictó un reglamento de secreto o reserva de los actos y documentos del Estado (Decreto N° 26).

En el 2005 se introdujo un nuevo artículo 8° a la Constitución, ampliando el acceso a la información a todos los órganos del Estado. Y se restringió las causales de reserva de información para proteger el derecho de las personas, el normal funcionamiento del órgano, el interés nacional y la seguridad nacional. Con lo anterior, quedó derogado el Decreto N° 26. Con ello también se derogó el carácter de secreto o reserva de la correspondencia emitida por las reparticiones públicas.

En el 2006 a fines de Noviembre, la Presidenta de la República dio a conocer la Agenda del Gobierno en materia de probidad, transparencia, eficiencia y modernización del Estado. Esta agenda tenía por finalidad transparentar la información pública, combatir las irregularidades, perfeccionar los mecanismos de control y los sistemas de contratación, entre otros.

El mismo año cuando la actual ley de acceso público a la información se tramitaba en el Congreso, la presidenta Michelle Bachelet envió el instructivo N° 008 sobre transparencia activa y publicidad de la información de la Administración del Estado, donde obligaba a estos a publicar la información que se detallaba en el instructivo en un banner creado denominado “Gobierno Transparente”.

Finalmente, en Enero de 2008, el gobierno publicó un completo manual de transparencia y probidad de la Administración del Estado que contiene todas las medidas mencionadas anteriormente<sup>24</sup>.

#### 2.4.2. Aspectos Generales.

La Ley sobre Acceso a la Información Pública regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo y las excepciones para la publicidad de la información.

Como obligación fundamental, la Ley sobre Acceso a la Información Pública establece que las autoridades y los funcionarios de la Administración del Estado deben dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública, esto es, 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 procedimiento que al efecto establezca la ley. En virtud de lo anterior, “los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos”<sup>25</sup>.

#### ¿Qué es la información pública?

Se entiende por información pública, en virtud del principio de transparencia de la función pública, los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado,

---

<sup>24</sup> [http://www.bcn.cl/carpeta\\_temas\\_profundidad/temas\\_profundidad.2008-03-18.6305273234](http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2008-03-18.6305273234) 23-08-2009.

<sup>25</sup> Ley 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública. Artículo 5.

sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

Asimismo, es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas en la ley<sup>26</sup>.

#### 2.4.3. Ámbito de aplicación de la ley.

Las disposiciones de la ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Mientras que la Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones que señala la ley.

También se aplicarán las disposiciones que la ley expresamente señala a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

#### 2.4.4. Transparencia Activa.

Tal como se ha señalado anteriormente, este tipo de transparencia consiste en poner a disposición de las personas diversa información y es precisamente esta ley 20.285 la que regula los antecedentes mínimos de publicación en la página web los cuales se deben mantener actualizados, como mínimo una vez al mes:

- a) La estructura orgánica.
- b) Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
- c) El marco normativo que les sea aplicable.
- d) La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.

---

<sup>26</sup> <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/resumen-de-ley-20285.pdf>.

- e) Las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso.
- f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios.
- g) Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
- h) Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.
- i) El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución (excluyendo los datos sensibles).
- j) Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso.
- k) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año.
- l) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.
- m) Todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica<sup>27</sup>.

#### 2.4.5. Transparencia Pasiva: Derecho de Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado.

De acuerdo a la presente ley toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que se establece en la misma.

---

<sup>27</sup> Ley 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública. Artículo 7.

Dentro de los principios que reconocen el Derecho de Acceso a la Información, se encuentran: Principio de la relevancia, Principio de la libertad de información, Principio de apertura o transparencia, Principio de máxima divulgación, Principio de la divisibilidad, Principio de facilitación, Principio de la no discriminación, Principio de la oportunidad, Principio del control, Principio de la responsabilidad y Principio de gratuidad.

#### Descripción del procedimiento para solicitar información.

La persona que realice la solicitud deberá hacerla en forma escrita o a través de medio electrónico, ésta deberá identificarse (nombre, apellido, dirección y firma), solicitar la información de manera clara y dirigir la solicitud a un departamento o unidad específica, en caso de no cumplir con alguno de estos requisitos, se le notificará para que este subsane su falta en un plazo máximo de 5 días y si no respondiera se entenderá como desistido de su petición. En caso que el órgano de la Administración requerido no sea competente para ocuparse de la solicitud de información o no posea los documentos solicitados, deberá enviar la solicitud a la autoridad que deba conocerla, informando de esto al peticionario.

Una vez recepcionada la solicitud el órgano tendrá un plazo de 20 días hábiles para pronunciarse, ya sea, entregando o denegando la información, este plazo solo excepcionalmente se podrá prorrogar en 10 días hábiles más. Cuando esto suceda se le deberá informar al solicitante los fundamentos por la prórroga.

La respuesta a la información solicitada se entregará en la forma y modo que el solicitante establezca, siempre que esto no signifique un gasto mayor para la institución.

Si la información que se solicita se encuentra permanentemente a disposición del público, en libros, en archivos públicos o en sitios web, el servicio igualmente se encuentra obligado a señalar la forma de ubicación de dicha información.

Por regla general el servicio no se puede negar a entregar información salvo en los casos establecidos en la misma ley en el artículo 21 cuando se trate de causales de reservas, sin embargo, el órgano deberá justificar su negativa al solicitante a través de cualquier medio argumentando la causa legal y las razones que motivan la decisión.

#### 2.4.6 Causales de reserva o secreto.

- a) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente: Si es en desmedro de la prevención, investigación y persecución de un crimen o simple delito o se trate de antecedentes necesarios a defensas jurídicas y judiciales; Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas; Tratándose de requerimientos de carácter genérico, referidos a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes o cuya atención requiera distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.
- b) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas, particularmente tratándose de su seguridad, su salud, la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.
- c) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública.
- d) Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el interés nacional, en especial si se refieren a la salud pública o las relaciones internacionales y los intereses económicos o comerciales del país.
- e) Cuando se trate de documentos, datos o informaciones que una ley de quórum calificado haya declarado reservados o secretos, de acuerdo a las causales señaladas en el artículo 8º de la Constitución Política<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Ley 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública. Artículo 21.

Cuando la información que se solicite afecte a derechos de terceros, la autoridad de la institución más inmediata deberá notificar mediante carta certificada en un plazo no mayor a 2 días a la persona aludida para que éste si así lo desea en un plazo de 3 días hábiles y mediante un escrito justificando su negación, haga uso de su facultad de oponerse a la entrega de los documentos. En caso de que el tercero no se pronuncie se entenderá que éste accede a la publicidad de la información.

Si transcurrido el plazo para la entrega de la información el servicio no se ha pronunciado o se niega a la entrega, el solicitante tendrá el derecho a recurrir al Consejo de Transparencia solicitando amparo a su derecho de acceso a la información. La reclamación deberá señalar la infracción cometida y presentar los medios de prueba, deberá presentarse dentro del plazo de 15 días contado desde la notificación de la denegación o desde que haya expirado el plazo. Luego, el Consejo deberá notificar al órgano de la Administración del Estado y al tercero involucrado si es que existiera, estos podrán presentar descargos al reclamo en un plazo no superior a 10 días hábiles. El Consejo de oficio o a petición de las partes podrá realizar audiencias para recibir las pruebas. El Consejo tendrá que dar su resolución dentro del plazo de 5 días hábiles mediante carta certificada a todos los involucrados. En el caso que el Consejo falle en contra del peticionario éste tendrá una última instancia de reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones, el reclamo deberá interponerse en un plazo máximo de 15 días hábiles, desde la notificación de la resolución, para efectos de presentar observaciones y descargos se contará con un plazo de 10 días y si la Corte lo estima necesario se abrirá un término probatorio de 7 días con el fin de escuchar alegatorios. De esta manera y luego de 10 días la Corte dictará sentencia, después de ésta resolución no procederá recurso alguno.

#### 2.4.7. El Consejo para la Transparencia.

El Consejo para la Transparencia es una corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Está conformado por un Consejo Directivo

integrado por cuatro personas designadas por el Presidente de la República, previo acuerdo de los dos tercios del Senado. Estos consejeros duran seis años renovándose por parcialidades de tres años. La presidencia es rotativa y dura dieciocho meses. Los consejeros pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, mediante acuerdo adoptado por simple mayoría, o a petición de diez diputados, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Además de lo anterior, cesan en sus cargos por la expiración del periodo, renuncia ante el Presidente de la República, postulación a un cargo de elección popular y alguna incompatibilidad sobreviniente que será calificada por la mayoría de los consejeros.

Entre sus funciones se encuentra fiscalizar el cumplimiento de esta ley y aplicar las sanciones que correspondan, resolver los reclamos por denegación de acceso a la información, promover la transparencia, dictar instrucciones generales, proponer las normas, instructivos y demás perfeccionamientos normativos, realizar actividades de capacitación de funcionarios públicos y velar por la debida reserva de los datos informaciones que tengan carácter secreto o reservado y que afecten la vida privada<sup>29</sup>.

#### 2.4.8. Infracciones y sanciones.

La ley regula las infracciones y sanciones a que puede estar sujeto la autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado. Las sanciones se podrán aplicar en los siguientes casos:

- a) Cuando ocurra una denegación infundada de acceso a la información,
- b) Cuando no se entregue oportunamente la información en la forma decretada, una vez que así haya sido ordenado por el mismo Consejo o por la Corte de Apelaciones, o
- c) Cuando se incumplan injustificadamente las normas sobre transparencia activa.

Las infracciones se sancionarán con una multa del 20% al 50% de las remuneraciones de la autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio, previa instrucción de la correspondiente investigación sumaria o sumario administrativo. En el caso de la letra b) antes señalada, si la autoridad, jefatura, o jefe superior del órgano o servicio de la

---

<sup>29</sup> <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/resumen-de-ley-20285.pdf>.

Administración persistiere en su actitud, se le aplicará el duplo de la sanción indicada y la suspensión en el cargo por el lapso de cinco días.

Las sanciones deberán ser publicadas en los sitios electrónicos del Consejo y del respectivo órgano o servicio, dentro del plazo de 5 días hábiles, contados desde que la respectiva resolución quede firme<sup>30</sup>.

#### 2.4.9. Cambio cultural.

La puesta en marcha de esta ley trae consigo una serie de cambios para el sector público, una vez que los ciudadanos tomen conciencia de lo que esta ley significa y del derecho que tienen a saber lo que el sector público realiza y que comiencen a tomar el rol de fiscalizadores que les compete, los órganos estarán obligados a buscar mecanismos para lograr ser eficientes en la entrega de información, es así, como la Administración del Estado comenzará a sufrir los cambios en su organización, al adecuarse a la nueva normativa.

---

<sup>30</sup> <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/resumen-de-ley-20285.pdf>.

## CAPÍTULO III. COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL.

### 3.1. Concepto.

Existen muchas definiciones referentes al concepto de comportamiento organizacional, es así como Stephen Robbins lo define como un campo de estudio que investiga el impacto de los individuos, grupos y estructuras sobre el comportamiento dentro de las organizaciones, con el propósito de aplicar los conocimientos adquiridos en la mejora de la eficacia de una organización<sup>31</sup>. Mientras que Davis & Newstrom lo definen como el estudio y la aplicación de conocimientos relativos a la manera en que las personas actúan dentro de las organizaciones. Se trata de una herramienta humana para beneficio de las personas y se aplica de modo general a la conducta de las personas en toda clase de organización como por ejemplo, empresas comerciales, gobierno, escuelas y agencias de servicios. En donde quiera que exista una organización, se tendrá la necesidad de comprender el comportamiento organizacional.<sup>32</sup>

El campo del comportamiento organizacional busca el conocimiento de todos los aspectos del comportamiento en los ambientes organizacionales mediante el estudio sistemático de procesos individuales, grupales y organizacionales; el objetivo fundamental de este conocimiento consiste en aumentar la efectividad y el bienestar del individuo (Barón y Greenberg)<sup>33</sup>.

Dentro del estudio del comportamiento organizacional se consideran variables dependientes e independientes.

En cuanto a las variables dependientes se consideran:

- Productividad: la organización es productiva si entiende que hay que tener eficacia (logro de metas) y ser eficiente (que la eficacia vaya de la mano del bajo costo) al mismo tiempo.

---

<sup>31</sup> <http://www.google.cl/#hl=es&source=hp&q=comportamiento+organizacional+definicion&btnG=Buscar+con+Google&meta=&aq=9&oq=comportamiento+organizacional+&fp=ea30d93d789cb5b4>.

<sup>32</sup> <http://www.monografias.com/trabajos46/comportamiento-organizacional/comportamiento-organizacional.shtml>.

<sup>33</sup> <http://www.google.cl/#hl=es&source=hp&q=comportamiento+organizacional+definicion&btnG=Buscar+con+Google&meta=&aq=9&oq=comportamiento+organizacional+&fp=ea30d93d789cb5b4>.

- Ausentismo: toda organización debe mantener bajo el ausentismo dentro de sus filas porque este factor modifica de gran manera los costos, no cabe duda que la organización no podrá llegar a sus metas si la gente no va a trabajar.
- Satisfacción en el trabajo: que la cantidad de recompensa que el trabajador recibe por su esfuerzo sea equilibrada y que los mismos empleados se sientan conformes y estén convencidos que es eso lo que ellos merecen.

Las variables independientes que afectan el comportamiento individual de las personas son:

- Variables del nivel individual: son todas aquellas que posee una persona y que la han acompañado desde su nacimiento, como sus valores, actitudes, personalidad y sus propias habilidades que son posiblemente modificables por la organización y que influirían en su comportamiento dentro de la organización.
- Variables a nivel de grupo: el comportamiento que tienen las personas al estar en contacto con otras es muy distinto. Por lo que esto representa un factor de estudio para las organizaciones.
- Variable a Nivel de Sistemas de Organización: los individuos y los grupos conforman la organización, en consecuencia los procesos de trabajo, las políticas y las prácticas que realice la organización tienen un impacto que debe analizarse.

Una vez que se tiene definido cuales son las variables que afectan el comportamiento organizacional, se considera que éste ayuda al gerente en los siguientes aspectos: Ver el valor de la diversidad de la fuerza laboral a través del conocimiento cultural del individuo lo que permitirá conocer cómo ajustar las políticas de la organización; Mejorar la calidad y productividad del empleado, permitiendo desarrollar sistemas de aprendizajes adecuados con el objeto de lograr cambios positivos en la organización; Servir de guía en la creación de un clima de trabajo saludable donde la ética y la moral vayan de la mano y ofrecer conocimientos específicos para mejorar las habilidades interpersonales<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> <http://www.gestiopolis1.com/recursos/documentos/archivodocs/degerencia/cotahis.zip>.

### **3.2. Disciplinas que han contribuido a desarrollar el campo del comportamiento organizacional.**

El comportamiento organizacional es una ciencia aplicada del comportamiento que se basa en la contribución de varias disciplinas conductuales, ya sea en el plano de análisis individual o microanálisis, como el caso de la psicología, o en el plano de procesos de grupos y organización, en donde entra la colaboración de disciplinas como:

Ciencias de la Comunicación: Ciencias que intervienen en todos los procesos comunicacionales que están relacionados con una organización. La rama de las Ciencias de la Comunicación que atiende sobre las organizaciones es llamada Comunicación organizacional o institucional.

Psicología: Ciencia que pretende medir, explicar y en ocasiones cambiar la conducta de los seres humanos. Últimamente la contribución de los psicólogos se extienden al aprendizaje, percepción, personalidad, emociones, capacitación, eficacia del liderazgo, necesidades y motivadores, satisfacción laboral, procesos de toma de decisiones, evaluaciones del desempeño, medición de actitudes, técnicas de selección de empleados, diseño del trabajo y estrés laboral.

Sociología: Ciencia que estudia a las personas en relación con sus semejantes. Las contribuciones que los sociólogos han hecho al comportamiento organizacional han sido a través de su estudio del comportamiento de los grupos en las organizaciones, particularmente en las formales y complejas. Algunos de estos conocimientos contribuidos al comportamiento organizacional son sobre la dinámica de grupos, diseño de equipos de trabajo, cultura organizacional, teoría y estructura de las organizaciones formales, tecnología organizacional, comunicaciones, poder y conflictos.

Antropología: Estudio de las sociedades para comprender a los seres humanos y sus actividades. El trabajo de los antropólogos sobre las culturas y sus entornos ha ayudado a comprender las diferencias en valores fundamentales, actitudes y conductas de personas de diversos países y en organizaciones distintas. En cultura organizacional, gran parte de lo que se sabe sobre ambientes organizacionales y las diferencias entre culturas organizacionales es producto del trabajo de los antropólogos.

Ciencia política: Estudio de la conducta o comportamiento de los individuos y grupos en ambiente político. Se enfoca en la estructura de los conflictos, la distribución de poder y cómo la gente manipula el poder en aras de sus intereses personales<sup>35</sup>.

### **3.3. Objetivos del comportamiento organizacional.**

El primer objetivo es describir sistemáticamente cómo se comportan las personas en condiciones distintas. Lograrlo permite que los administradores se comuniquen con un lenguaje común respecto del comportamiento humano en el trabajo.

Un segundo objetivo es entender por qué las personas se comportan como lo hacen. Los administradores se frustran mucho si sólo pueden hablar acerca del comportamiento de sus empleados sin entender las razones subyacentes. Por ende, los administradores interesados, aprenden a sondear en busca de explicaciones.

Predecir el comportamiento futuro de los empleados es otro objetivo del comportamiento organizacional. En teoría, los administradores tendrían la capacidad de predecir cuáles empleados serán dedicados y productivos, y cuáles se caracterizarán por ausentismo, retardos o conducta perturbadora en determinado momento (de modo que sea posible emprender acciones preventivas).

El objetivo último del comportamiento organizacional es controlar, al menos en parte, y desarrollar cierta actividad humana en el trabajo. Los administradores son responsables de los resultados de rendimiento, por lo que les interesa de manera vital tener efectos en el comportamiento, el desarrollo de habilidades, el trabajo de equipo y la productividad de los empleados. Necesitan mejorar los resultados mediante sus acciones y las de sus trabajadores, y el comportamiento organizacional puede ayudarles a lograr dicho propósito<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Comportamiento\\_Organizacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Comportamiento_Organizacional).

<sup>36</sup> Idem op. cit.

### 3.4. Niveles de estudio del Comportamiento Organizacional.

Los temas que suelen estar incluidos en el estudio del Comportamiento Organizacional son: la estructura organizacional, la motivación, el compromiso organizacional, el poder, la comunicación, el trabajo en equipo, la cultura organizacional, el clima organizacional, el liderazgo y los procesos de cambio. Cada uno de estos temas está presente en los tres niveles básicos de estudio del comportamiento organizacional: el individual, el grupal y el organizacional. Este esquema de niveles es muy importante al momento de plantear conclusiones.

Otro eje está relacionado con lo concreto o lo abstracto sobre los problemas que estudia el Comportamiento Organizacional. El nivel más concreto y objetivo es la conducta, observable y susceptible de cuantificarse con mayor facilidad. Un segundo nivel son las actitudes entendidas como las predisposiciones a actuar de las personas; y finalmente los valores, que es el nivel más abstracto e indica una orientación de la conducta. La mayor dificultad para estudiar las organizaciones lo constituyen: la inconsistencia y la brecha entre lo que se dice y se hace, lo cual se complica cuando se añaden las jerarquías (poder) y patrones de conducta aceptados, algunas veces, por todos (cultura organizacional)<sup>37</sup>.

#### 3.4.1. Estructura Organizacional.

La estructura organizacional define cómo se dividen, agrupan y coordinan formalmente las tareas en el trabajo. Existen seis elementos básicos que deben abordar los administradores cuando diseñan la estructura de su organización: especialización laboral, departamentalización, cadena de mandos, tramo de control, centralización y descentralización y formalización<sup>38</sup>.

#### 3.4.2. Motivación.

Son los procesos que dan cuenta de la intensidad, dirección y persistencia del esfuerzo de un individuo por conseguir una meta. Mientras que la motivación general se ocupa de los esfuerzos por alcanzar cualquier meta organizacional.

---

<sup>37</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Comportamiento\\_Organizacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Comportamiento_Organizacional).

<sup>38</sup> ROBBINS, Stephen. Comportamiento Organizacional. Pearson Educación, 2da edición, 2004, México, p. 425.

### 3.4.3. Compromiso organizacional.

Es la creencia en las metas y valores de la organización aceptándolas, teniendo voluntad de ejercer un esfuerzo considerable en beneficio de la organización y, en definitiva, desear seguir siendo miembro de la misma. Además se considera como la identificación psicológica de una persona con la organización en la que trabaja<sup>39</sup>.

### 3.4.4. El poder.

Es la capacidad de influir en las personas y los sucesos, es la base del líder, por cuanto, es la manera que tienen estos para extender su influencia en los demás. El poder es diferente a la autoridad, ya que, esta última es delegada por la gerencia de un nivel superior, mientras que el poder se gana y lo obtienen los líderes con base en sus respectivas personalidades, actividades y situaciones en las que operan<sup>40</sup>.

### 3.4.5. La comunicación.

Es la transferencia de información y el entendimiento del significado. La comunicación puede tener una dirección ascendente, descendente o lateral, puede estar compuesta por redes formales (parte de la estructura) o redes informales (mediante rumores o chismes). Además puede ser verbal o no verbal, en las no verbales el mensaje es transmitido a través del movimiento, señales, expresiones faciales, etc.

La comunicación organizacional es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes ocurre en un sistema complejo y abierto que es influenciado e influencia el medio ambiente, esta implica mensajes, su flujo, su propósito, su dirección y el medio empleado. La comunicación organizacional, implica personas, sus actitudes, sus sentimientos, sus relaciones y habilidades<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Compromiso\\_organizacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Compromiso_organizacional).

<sup>40</sup> <http://www.monografias.com/trabajos35/el-poder/el-poder.shtml>.

<sup>41</sup> <http://www.google.cl/#hl=es&source=hp&q=comportamiento+organizacional+Departamento+de+industria+y+Negocios+Universidad+de+Atacama%2C+2003%2B&btnG=Buscar+con+Google&meta=&aq=0&oq=comportamiento+organizacional+Departamento+de+industria+y+Negocios+Universidad+de+Atacama%2C+2003%2B&fp=c7e4f57f87f0bf5d>.

### 3.4.6. Trabajo en equipo.

Es la labor que individualmente se hace para colaborar en un fin común. Es una actitud de servicio a metas u objetivos generales, donde cada integrante del equipo decide voluntariamente subordinar parte de su libertad o intereses particulares a un objetivo máximo, convencidos de que es la mejor manera de conseguir el fin de un proyecto. Requiere hacerse con un respeto consciente a la dignidad de las personas, a sus intereses y habilidades que otorgan una diversidad, en su aporte personal, al equipo.

En el trabajo en equipo todos los roles son importantes, el líder no siempre es el más relevante, más bien es un líder coordinador que también debe cumplir con algunos roles específicos.

El trabajo en equipo demanda una comunicación adecuada, donde cada integrante pueda explicitar sus pensamientos y acciones, informando sus tareas y resultados para alcanzar la meta común<sup>42</sup>.

### 3.4.7. Cultura organizacional.

Se trata de un sistema de significados compartidos por los miembros de una organización, que la distinguen de otras. Este sistema es un conjunto de características básicas que valora la organización. Existen siete características básicas que en su conjunto, captan la esencia de la cultura de una organización, estas son: Innovación y correr riesgos, minuciosidad, orientación a los resultados, orientación a las personas, orientación a los equipos, agresividad y estabilidad.

---

<sup>42</sup> <http://www.google.cl/#hl=es&q=que+es+el+trabajo+en+equipos&meta=cr%3DcountryCL&fp=c7e4f57f87f0bf5d>.

#### 3.4.8. Clima organizacional.

Es el ambiente generado por las emociones de los miembros de un grupo u organización, el cual está relacionado con la motivación de los empleados.

El clima organizacional muestra un cierto nivel positivo o negativo en las interacciones, de seguridad o inseguridad para expresar los sentimientos o hablar sobre las preocupaciones, de respeto o falta de respeto en la comunicación entre los miembros de la organización.<sup>43</sup>

#### 3.4.9. Liderazgo.

Es la capacidad de influir en un grupo para la consecución de las metas. La base de la influencia puede ser formal, como la que confiere un rango gerencial en una organización. Como estos puestos incluyen alguna autoridad formalmente asignada, las personas que los ocupan asumen el liderazgo solo por el hecho de estar en ellos. Sin embargo no todos los líderes son jefes ni, para el caso, todos los jefes son líderes. El liderazgo informal- la capacidad de influir que no es producto de la estructura formal de la organización- es tan importante o más que la influencia formal, esto porque, los líderes pueden surgir dentro de un grupo o ser nombrados formalmente para dirigirlos<sup>44</sup>.

#### 3.4.10. Procesos de cambios.

El cambio es hacer las cosas de manera diferente, éste cambio puede ser de primer nivel (cambio lineal o continuo) o cambio de segundo nivel (cambio multidimensional, de multinivel, radical). Para que se realice el cambio se necesitan agentes de cambio, los cuales actúan como catalizadores y se hacen cargo de la administración del cambio. Al cambio planificado se la llama desarrollo organizacional<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Clima\\_organizacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Clima_organizacional).

<sup>44</sup> ROBBINS, Stephen. Comportamiento Organizacional. Pearson Educación, 2da edición, 2004, México, p. 314.

<sup>45</sup> <http://www.google.cl/#hl=es&source=hp&q=comportamiento+organizacional+Departamento+de+industria+y+Negocios+Universidad+de+Atacama%2C+2003%2B&btnG=Buscar+con+Google&meta=&aq=0&oq=comportamiento+organizacional+Departamento+de+industria+y+Negocios+Universidad+de+Atacama%2C+2003%2B&fp=c7e4f57f87f0bf5d>.

## **CAPÍTULO IV. RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA, EL COMPORTAMIENTO ORGANIZACIONAL Y LA DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS.**

Tal como ya se ha señalado la transparencia persigue que la ciudadanía conozca el porqué de los actos, el cómo se actúa y que decisiones adoptan quienes se desempeñan en el sector público, de esta manera, la ciudadanía podrá evaluar, fiscalizar y participar en la gestión pública, esto, es precisamente lo que la actual ley de acceso a la información pública viene a hacer cumplir a toda la Administración del Estado constituida por los ministerios, las intendencias, las gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, dentro de estos últimos se encuentra la Dirección Nacional de Aduanas quien, para dar fiel cumplimiento a la presente ley debe rediseñar la organización, las funciones y más aun el comportamiento de las personas, Barry Bozeman señala que las organizaciones se ven afectadas por leyes, normas y regulaciones administrativas, órdenes ejecutivas y mandatos judiciales y que en muchos de los casos el impacto de estos es directo<sup>46</sup>, cuando el gobierno legisla cuestiones que impactan directamente a la Administración del Estado este impacto se hace notar en el comportamiento de la organización.

Una vez que la ley de acceso a la información pública se pone en marcha, y es de cumplimiento obligatorio, se deben redefinir los objetivos del servicio como un todo, afectando en mayor o menor medida a sus partes o subsistemas. Más allá de los beneficios que pudiesen traerle a los ciudadanos y a la misma administración, trae consigo una serie de transformaciones para la Dirección Nacional de Aduanas, ya que, se ve afectada la organización en diversas formas, debido a que las personas que trabajan en la Dirección deben agregar a las funciones que ya tenían, otros procesos o procedimientos, readecuar los existentes y con ello sus conductas organizacionales, de manera de cumplir con los nuevos objetivos y tareas que impone a la estructura la disposición legal, además si la organización así lo requiere, y se necesita, se deben incorporar nuevos funcionarios, lo que implica una alteración de los equilibrios internos preexistentes, lo que provoca nuevas readecuaciones y transformaciones, más aún, si es este grupo quien gestiona las acciones, la organización en general también sufre

---

<sup>46</sup> BOZEMAN Barry. Todas las organizaciones son públicas. Fondo de Cultura Económica, A.C, 1998, México

transformaciones ya que individual y grupalmente deberán irse adecuando para cumplir con los nuevos objetivos planteados, creándose procesos de interacciones, que deberán ser liderados, regulados o administrados, con el propósito que se orienten de manera eficiente en el logro de los objetivos.

Se debe recordar que esta ley tiene plazos estipulados, además de sanciones por incumplimiento, que obligan a que una vez que el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones recibe las solicitudes, éste debe dirigirse al departamento o unidad aludida para que le proporcione la información que se requiere dentro del plazo establecido, por tanto, se puede desprender que la mencionada ley tiene un impacto tanto a nivel general como particular, o sea que no afecta solo a una parte de la Dirección Nacional de Aduanas, ya que la disposición legal se aplica al Servicio como un todo, no a la unidad organizacional interna, por lo que sus efectos, desde el punto de vista que se analiza en el presente estudio, son globales, independientemente que el trabajo se centre en el efecto sobre la unidad en particular.

## **CAPÍTULO V. METODOLOGÍA DEL TRABAJO.**

### **5.1. Planteamiento del problema.**

La implementación de la ley de acceso a la información pública trajo consigo una serie de transformaciones en la Dirección Nacional de Aduanas, ya que, ésta debió someter sus actuaciones a lo que la ley establece, por tanto, es importante conocer como se ha ido implementando, como ha afectado a la estructura de la organización y con ello sus efectos sobre la motivación del personal, su nivel de compromiso, la distribución del poder, la comunicación interna, el trabajo en equipo, la cultura organizacional, el clima organizacional, el liderazgo y el proceso de cambios; en definitiva se trata de analizar el efecto de la aplicación de la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública sobre el comportamiento organizacional de la Dirección Nacional de Aduanas, lo que permitirá obtener conclusiones más generales, es decir, sobre todo el Servicio y plantear algunas propuestas de mejoramiento, si se considera pertinente.

### **5.2. Objetivos del trabajo.**

#### **5.2.1. Objetivo General.**

Analizar los efectos de la aplicación de la Ley de Transparencia en el comportamiento organizacional de la Dirección Nacional de Aduanas.

#### **5.2.2. Objetivos Específicos.**

- Definir el concepto de transparencia y su incorporación en la legislación reciente.
- Definir el concepto de comportamiento organizacional.
- Determinar los impactos organizacionales de la aplicación de la ley.
- Relacionar cambios organizacionales en la Dirección Nacional de Aduanas y el cumplimiento de la ley sobre transparencia.

### 5.3. Factores de análisis.

- **Departamento o unidad afectada con la implementación de la ley**, en lo que se refiere a quien debió hacerse cargo del cumplimiento de la ley.
- **Procedimientos implementados**, en cuanto a los procedimientos que se debieron incorporar para efectos de lograr cumplir con la ley, tanto aquellos procedimientos que obligadamente tuvieron que incorporarse, como aquellos que para hacer más eficiente la entrega de información el departamento debió instaurar.
- **Cambio organizacional**, se refiere a los cambios que ha experimentado la Dirección Nacional de Aduanas, en cuanto a si ésta ha debido contratar a más personal o si la estructura organizacional a sufrido cambios por la puesta en marcha de la ley.
- **Efectos de la incorporación de la ley en los funcionarios**, hace alusión a como los funcionarios en general han percibido ésta ley, en que les ha afectado y como se han visto involucrados en el cumplimiento de la misma.
- **Eficacia de los procedimientos**, se pretende conocer si los procedimientos implementados cumplen con los objetivos que se ha propuesto el departamento en cuanto a la ley.
- **Eficiencia**, en lo que respecta a conocer si la Dirección Nacional de Aduanas ha cumplido con la ley o si ya ha debido enfrentar algún tipo de infracción o sanción.

### 5.4. Descripción metodológica de la investigación.

La metodología a utilizar será a través de un estudio cualitativo y explicativo, ya que se recopilarán y analizarán datos obtenidos mediante entrevistas que se realizarán a las personas que tienen relación con las funciones y actividades desarrolladas para implementar las medidas necesarias para cumplir con las disposiciones emanadas de la

aplicación de la nueva legislación, además es de carácter explicativo, esto, porque se pretende encontrar los efectos que provocó la implementación de la ley para lo cual se utilizará el marco conceptual de manera de ir desarrollando cada tema que intervenga en este estudio. Conjuntamente, se trata de un estudio de caso, debido a que se analiza la realidad específica de la Dirección Nacional de Aduanas, con la incorporación de la ley de transparencia y más específicamente en el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones.

### **5.5. Descripción de las entrevistas.**

Para efectos de llevar a cabo esta investigación y con el objeto de recopilar información concerniente a la implementación de la ley de transparencia, se realizaron tres entrevistas para conocer cuáles han sido los cambios organizacionales que ha experimentado la Dirección Nacional de Aduanas y particularmente el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones.

Una de las entrevistas se le realizó al jefe del Departamento quien es el encargado de cumplir con las exigencias de la ley, se considera absolutamente necesario que para cumplir con el objeto de este análisis se debe conocer la percepción que ha tenido el jefe luego de la implementación de la ley, además de conocer como desde su perspectiva a notado que los mismos funcionarios han reaccionado con la puesta en marcha de la normativa. Y conocer cuáles han sido los efectos que se han provocado en el mismo departamento en cuanto a los cambios organizacionales.

A quien también se consideró de relevancia entrevistar, es a la bibliotecóloga del departamento quien se ha encargado de dar respuestas a las solicitudes y de llevar el control de las mismas, por tanto, se le entrevista para conocer cuáles han sido los procedimientos necesarios para la entrega oportuna de la información, y cuál ha sido el impacto, desde el punto de vista de su función, que ha tenido la incorporación de la ley sobre los funcionarios.

Por último y de manera de recabar una percepción desde otro punto de vista, se entrevista a un funcionario que no se desempeña en el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones, si no que lo hace en el Departamento de Jurídica del

mismo servicio, se trata de un abogado quien es el encargado de revisar las solicitudes y de resolver las causas de solicitud de información cuando éstas involucran a terceros y por tanto necesita de un estudio más pormenorizado, por ende también está ligado al cumplimiento de la ley. Además se pretende conocer, desde el punto de vista del abogado, cuáles son los efectos que ha provocado la nueva legislación y las consecuencias que él percibe sobre la organización.

### **Entrevista al Jefe del Departamento.**

1. ¿Cuál es el rol que tiene Ud. en el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia?
2. ¿Cómo se ha debido organizar estructuralmente el Departamento, de manera de cumplir con la ley? ¿Le significó ejecutar muchos cambios?
3. ¿Cómo ha respondido el personal ante las nuevas obligaciones impuestas por las disposiciones legales?
4. ¿Cómo ha variado el tipo de requerimiento de información al servicio, desde la dictación de la ley? ¿Ha variado también el requirente? ¿Cantidad de requerimientos?
5. ¿Más allá de la obligación legal, percibe usted algún nivel de resistencia o rechazo a entregar la información solicitada, ó, algún tipo de ella?
6. El departamento a cargo ¿Se ha establecido objetivos para cumplir con lo que exige la ley? Si esto fuese así ¿Existe algún documento que lo respalde?
7. ¿Se ha debido contratar a personal para que desempeñe funciones que tengan relación directamente con la ley?
8. Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los efectos que ha provocado la ley sobre la Institución, los funcionarios y personalmente?

### **Entrevista a la Bibliotecóloga.**

1. ¿Cuál es el rol que tiene Ud. en el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia?
2. ¿En qué consiste el procedimiento de solicitud de información, de parte de una persona u organismo externo?

3. ¿Qué procedimientos han tenido que implementar o ejecutar internamente para el cumplimiento de la ley?
4. ¿Cuántos casos de solicitud de información se han requerido mensualmente desde la puesta en marcha de la ley hasta el día de hoy? ¿Cuántos se recibían mensualmente antes?
5. De esos casos ¿Existen alguno que no han finalizado exitosamente? ¿Por qué?
6. ¿El tipo de información ha variado desde la dictación de la ley, y, después del período inicial?
7. ¿Existen casos en que se soliciten frecuentemente la misma información? Para esos casos ¿Existe algún sistema de respuestas tipo?
8. En lo que respecta a la transparencia activa, más allá de la información que es absolutamente necesaria publicar ¿Se publica otro tipo de información?
9. Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los efectos que ha provocado la ley sobre la Institución, los funcionarios y personalmente?
10. Al solicitarle la información a los funcionarios ¿Estos están dispuestos a entregar la información o existe algún nivel de resistencia?

#### **Entrevista al Abogado.**

1. ¿Cuál es el rol que tiene Ud. en el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia?
2. ¿Cree usted que se ha socializado adecuadamente los derechos y deberes que impone la ley, entre los posibles requirentes y los obligados a entregar la información solicitada?
3. En su calidad de abogado del servicio ¿Cómo ha impactado en su función esta nueva legislación?
4. En su calidad de funcionario ¿Cuáles considera han sido los efectos que ha traído consigo la incorporación de la ley sobre la Institución y los funcionarios?

## CAPÍTULO VI. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA.

Una vez que se han realizado las tres entrevistas, cuyos modelos se han presentado anteriormente, se efectuará un análisis de las respuestas y opiniones que se han podido recabar de los tres funcionarios entrevistados, dicho análisis se basará en las respuestas explícitas que se han dado, pero además se utilizarán como elemento de análisis las conversaciones sostenidas con los mismos entrevistados fuera de la entrevista formal. Al mismo tiempo se tomará en cuenta el Manual de Procedimientos Gestiones de Solicitudes de Información Ley 20.285.

Esta interpretación se hará en base a los factores de análisis que se han establecido en el mismo escrito.

- ***Departamento o unidad afectada con la implementación de la ley***, según se pudo recabar en la investigación, es el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones, quien debió hacerse cargo de gestionar el cumplimiento de la ley de transparencia. Aun así, si bien es este Departamento quien tiene la responsabilidad de cumplir con la ley, éste trabaja conjuntamente con el Departamento de Jurídica, específicamente con los abogados, quienes tienen la función de analizar cada solicitud de información que le encomienda el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones, con el propósito de saber si la información que se solicita al servicio se encuentra en el marco de la legalidad: sólo una vez que se tiene el consentimiento de los abogados, respecto de la consulta, se puede entregar la información y para aquellos casos en que la solicitud no es viable, son los mismos abogados quienes dan las respectivas justificaciones de la denegación de la información.

También colaboran con la gestión del departamento, el Departamento de Informática, el Departamento de Estudios, el Departamento Técnico y la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias (OIRS), esta última colabora con la recepción de las solicitudes de información, a través de formularios o cartas que ingresan al servicio, estando encargada de transcribir la información cuando la

solicitud se encuentra en los medios que se señalan, esto porque toda solicitud debe subirse a la página web institucional.

- **Procedimientos implementados**, el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones ha establecido los lineamientos a seguir para cumplir con lo que exige la ley 20.285, lo que está materializado en un documento denominado Manual de Procedimientos de Solicitudes de Acceso a la Información Pública. En este manual:
  - Se establece primeramente cuando una solicitud corresponde a la Ley de Transparencia, señalando que una solicitud es una petición de documentos elaborados y emitidos por el Servicio Nacional de Aduanas y en general se hace mención a lo que la ley señala como información pública, llámese actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdo, además de toda información elaborada con presupuesto público.
  - En segunda instancia se establecen los encargados y responsables de atender las solicitudes de información dentro del Servicio Nacional de Aduanas, como ya se ha señalado es el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones quien se encarga de gestionar para cumplir con las disposiciones de la ley, pero esta función es momentánea, ya que lo que se pretende es que puedan encausar y conocer a cabalidad el funcionamiento del sistema para que posteriormente puedan enseñar y traspasar autonomía a la Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias para que se haga cargo del sistema de solicitudes.
  - En tercera instancia el manual de procedimientos hace alusión a los aspectos que están relacionadas con el procedimiento, como el ingreso de las solicitudes, aquellos datos que son absolutamente necesarios para darle curso a la solicitud y los medios por el que se pueden solicitar la información, así también se deja establecido aquella información que no corresponde a una solicitud, la cual se refiere a que Aduanas solo podrá entregar aquella información que no signifique la generación de un nuevo documento para poder ser respondida.
  - También éste manual da a conocer el sistema de codificación que es utilizado por todos los servicios que se acogen a la ley. Este sistema de codificación, que permite identificar las solicitudes de acceso a la

información pública, es único y administrado de forma independiente por el Servicio de Aduanas, de la misma manera cada servicio lo administra para que así se eviten posibles duplicidades y errores en las respuestas. Esta codificación única se debe imprimir en los formularios y debe ser utilizada en el sistema informático para el registro de solicitudes en formulario, en carta o vía Web.

El código de las solicitudes se compone de la siguiente manera:

Prefijo servicio	Medio de ingreso	N° correlativo
---------------------	---------------------	-------------------

Donde:

- **Prefijo Servicio:** corresponde a un código asignado a cada servicio, donde las primeras dos letras identifican a la dependencia y el número al servicio.
- **Medio de Ingreso:** corresponde a una letra que identifica el medio de ingreso de la solicitud, según la siguiente nomenclatura:
  - **P:** Formulario en papel.
  - **W:** Formulario web del Sistema de Gestión de Solicitudes.
  - **C:** Solicitudes escritas (cartas).
- **Número correlativo:** corresponde a un número de 7 cifras que identifica de manera única a la solicitud dentro de la Aduanas.

Ejemplo:

<b>AE-007</b>	<b>P</b>	<b>0000001</b>
---------------	----------	----------------

**Prefijo Servicio:** AE-007 (Ministerio de Hacienda – Servicio Nacional de Aduanas)

**Medio de Ingreso P:** (Solicitud hecha mediante el formulario)

**N° Correlativo:** 0000001 (solicitud 1)

Para efectos de dar respuestas a las solicitudes, una vez que se ingresa la solicitud se debe identificar la información requerida, para que se puedan derivar al departamento o funcionario competente para que den oportuna respuesta dentro de los plazos establecidos.

En definitiva, todo el procedimiento que deben realizar está establecido en el Manual de Procedimientos, que es la recopilación de lo que la ley de transparencia establece, además de aquellos procesos que son propios del servicio en cuanto a quienes deben hacerse cargo del cumplimiento de la ley. Al realizarle la consulta a la bibliotecóloga del Departamento *¿Qué procedimientos han tenido que implementar o ejecutar internamente para el cumplimiento de la ley?* Su respuesta es que hasta el momento como Departamento no han implementado ningún sistema que colabore con la gestión de cumplimiento de la legislación, sólo se han apoyado en las mismas garantías que establece la ley como el Sistema de Gestión de Solicitudes.

- **Cambio organizacional**, en lo que respecta a la estructura organizacional del servicio, éste no debió enfrentar mayores cambios, desde el punto de vista de los entrevistados el cambio ha sido relativo considerando que han debido adecuar el departamento a una nueva función que se les ha encomendado, solo para efectos de colaborar con el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones, en lo que respecta a gestionar la entrega de la información se contrata a una nueva persona, una bibliotecóloga, quien tiene una tarea específica en la nueva función de la entrega de la información, por tanto se debe incorporar al servicio y además adecuarse a las exigencias del mismo, como todo nuevo funcionario que ingresa a una organización donde ya existen parámetros trazados a los que debe ajustarse. De la misma manera, las personas que ya integraban el departamento debieron adaptarse a la nueva incorporación. Los compañeros de trabajo lo ven como una ventaja para ellos, ya que, no deberán dedicar más de su tiempo a la gestión del cumplimiento de la ley, ya que, esta nueva empleada tiene como función específica atender los requerimientos que impone esta legislación.
- **Efectos de la incorporación de la ley en los funcionarios**, al realizarle la pregunta al jefe del Departamento sobre *¿Cómo ha respondido el personal ante las nuevas obligaciones impuestas por las disposiciones legales?* refiriéndose solo al personal que tiene a su cargo en el departamento, éste señala que en general han respondido de buena manera asumiendo que se trata de una tarea más, la cual se une a las obligaciones previamente tomadas en cada cargo y que por lo demás se está respondiendo a una legislación, pero, cuando se le consulta *¿Más*

*allá de la obligación legal, percibe usted algún nivel de resistencia o rechazo a entregar la información solicitada, ó, algún tipo de ella?* es enfático al señalar que el mayor problema que tienen los funcionarios es considerar este proceso como una pérdida de tiempo, ya que cuando ingresa alguna solicitud y la información que se pide obliga a recurrir a funcionarios de otros departamentos, éstos, si bien saben que están obligados a entregar la información, no se muestran del todo dispuestos, ya que implica tener que destinar parte de su tiempo en buscar la información solicitada. Otra punto a destacar es el hecho de que la mayoría de los funcionarios entrega la información el último día del plazo que le otorga el departamento y, además, los encargados de solicitar la información deben recordarlo constantemente, esto sucede también porque los funcionarios no comprenden la importancia de respetar los plazos, así mismo el jefe del departamento reafirma esto cuando se le hace la consulta *En su calidad de funcionario ¿Cuáles considera han sido los efectos que ha traído consigo la incorporación de la ley sobre la Institución y los funcionarios?* Frente a esta interrogante y refiriéndose netamente a los funcionarios su impresión es que éstos consideran una pérdida de tiempo el tener que reunir la información que si bien debiese estar debidamente ordenada en ocasiones no lo está. Así también cuando se le consulta a la bibliotecóloga *Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los efectos que ha provocado la ley sobre la Institución, los funcionarios y personalmente?* igualmente refiriéndose a los funcionarios coincide con el jefe del departamento al señalar que el efecto más notable para los funcionarios es el tener que ocupar el mismo tiempo de trabajo en el cual se debe desempeñar el trabajo diario, además que ahora deben prestar atención constantemente a lo relacionado a la Ley de Transparencia, que no es menor, pues se debe cumplir en los plazos y formas que contempló el Gobierno al poner la ley en marcha. De la misma manera, al consultarle al tercer entrevistado, el abogado, *Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los efectos que ha provocado la ley sobre la Institución, los funcionarios y personalmente?* considera que han reaccionado de manera positiva pero también reconoce que a los funcionarios les falta informarse más acerca del tema y conocer en qué consiste la ley, para que de esa manera comprendan que existen plazos y sanciones y, tomen conciencia que deben entregar la información que se les solicita oportunamente.

- **Eficacia de los procedimientos**, para saber si los procedimientos implementados cumplen con los objetivos que se ha propuesto el departamento en cuanto a la ley, lo primero es conocer los objetivos que se han planteado, pero desafortunadamente una vez que el departamento asume la nueva función, éste no se establece ningún objetivo, o, no se encuentra reflejado en algún documento oficial. Cuando al jefe del Departamento se le hace la consulta: *El departamento ¿Se ha establecido objetivos para cumplir con lo que exige la ley?* Éste responde que no, ya que todas las solicitudes y las respuestas de las mismas tienen distinta naturaleza, por tanto no se han establecido objetivos, ya que, no se puede mirar el tema de manera tan macro. Pero si bien no están delineados los objetivos de manera formal el departamento en general se orienta tras el cumplimiento de la ley.
  
- **Eficiencia**, el Servicio Nacional de Aduanas a la fecha ha cumplido con las disposiciones de esta nueva ley, además en estos ocho meses todas las solicitudes que se han presentado han tenido una respuesta dentro de los plazos establecidos, por tanto aún no se han enfrentado a ninguna sanción por parte del Consejo de Transparencia. Debemos considerar que el Servicio Nacional de Aduanas centraliza todas las solicitudes de las Aduanas de todo el país, en el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones y que mensualmente se ingresan aproximadamente 70 solicitudes. También es menester tener presente que mensualmente la Comisión de Probidad y Transparencia realiza Informes Estadísticos de las Solicitudes que emanan de todos los entes a los que les incumbe la ley y precisamente en el Informe N°6 de Septiembre se señala que Aduanas se encuentra en el octavo lugar de los organismos y servicios que más reciben solicitudes, con 446 solicitudes acumuladas desde Abril a Septiembre del presente año.

Servicios y organismos más requeridos a la fecha (período abril – septiembre 2009).

Ranking	Dependencia Ministerial	Servicio	Solicitudes totales	% del Total
1	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Dirección del Trabajo	1.869	12,61%
2	Ministerio de Defensa Nacional	Carabineros de Chile	1.625	10,96%
3	Ministerio de Educación	Subsecretaría de Educación	1.249	8,43%
4	Ministerio de Hacienda	Servicio de Impuestos Internos	884	5,96%
5	Ministerio de Salud	Servicio de Salud Araucanía Sur	677	4,57%
6	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	662	4,47%
7	Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción	Instituto Nacional de Estadísticas	651	4,39%
8	Ministerio de Hacienda	Servicio Nacional de Aduanas	446	3,01%
9	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	391	2,64%
10	Ministerio de Justicia	Subsecretaría de Justicia	385	2,60%
	Otros servicios u organismos		5.981	40,36%
		Total	14.820	100,00%

Cuadro <sup>47</sup>

Además se debe considerar que de las 446 solicitudes realizadas a Aduanas solo 6 de ellas han sido reclamadas lo que significa que solo un 1,3% de los requirentes ha quedado disconforme con lo solicitado y ha hecho valer su derecho de reclamo, aunque de las seis; una de ellas el Consejo para la Transparencia la declaró inadmisibles una vez que un requirente interpusiera un reclamo ya que Aduanas le habría denegado la información solicitada, no pronunciándose dentro de los plazos establecidos, pero el reclamante no presentó los medios de pruebas que son exigidos por ley ante el Consejo para la Transparencia, razón por la cuál el Consejo declara el reclamo inadmisibles por improcedente. Otro de los reclamos ya ha tenido resolución del Consejo dirimiendo éste en favor del Servicio Nacional de Aduanas. Los otros cuatro reclamos a la fecha se encuentran en calidad de “pendientes”, por tanto, hasta el momento y basándose en datos ciertos Aduanas ha actuado con la mayor de la eficiencia en lo que respecta al cumplimiento de la ley.

<sup>47</sup> Informe 06 Estadístico de Solicitudes Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Comisión de Probidad y Transparencia. Septiembre 2009.

## CAPÍTULO VII. PROPUESTAS.

El Servicio Nacional de Aduanas, como todo servicio público, debe cumplir con las disposiciones de la ley 20.285, lo que conlleva a que el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones deba ser el encargado de gestionar el cumplimiento de las disposiciones que establece la ley. Como se señaló en este trabajo cuando el Gobierno dicta alguna norma las organizaciones se ven afectadas y como éstas se componen de personas, ellas deben adecuarse a las nuevas normas, desarrollando conductas individuales y grupales que determinan un comportamiento organizacional, que en algunas ocasiones pueden afectar negativamente el logro de los objetivos institucionales. Éste es el caso de lo que sucedió en Aduanas, ya que, si bien es el departamento anteriormente señalado quien debió hacerse cargo, el efecto que tiene esta ley es sobre todos los funcionarios que se desempeñan en este servicio, esto porque todos y cada uno de ellos actualmente deben realizar sus funciones en base a lo que dispone la ley, deben conocer en qué consiste ésta, cual es la información que es pública, para que de esa manera cada vez que trabajen con algún tipo de información sepan que los ciudadanos pueden acceder a ella. Además deben estar conscientes que el ciudadano es un ente fiscalizador sobre ellos y que por tanto cada vez que se les encomienden una tarea los ciudadanos podrán acceder a ésta, ya no solo deben responder a su jefe sino que también a la ciudadanía.

Podemos señalar que en general, existen muchos funcionarios que no conocen de que trata la ley, que existen plazos que se deben cumplir y sanciones por el incumplimiento, ni mucho menos que quien se ve perjudicado directamente por el no cumplimiento de lo establecido en la ley es el Director del Servicio; pero que además está de por medio la imagen de un servicio público tan relevante para el país como lo es Aduanas y este desconocimiento provoca que no se sientan mayormente motivados a cumplir lo que establece la legislación, que solo asumen el procedimiento de entrega de información como una función más, sin un mayor compromiso, una tarea que se debe realizar obligatoriamente, lo que se ve reflejado cuando hacen entrega de la información solicitada al límite de la fecha tope, situación que entorpece el buen funcionamiento del sistema. Se debe señalar que el Gobierno a través del Consejo para la Transparencia se preocupó de dar a conocer la ley por medio de charlas informativas, pero solo a las

personas que debían hacerse cargo del cumplimiento, en este caso el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones y a la Oficina de Informaciones, Sugerencias y Reclamos –quienes posteriormente se harán cargo del cumplimiento de la ley- mientras que a los demás funcionarios no se les realizó ningún tipo de inducción a la ley.

Por todo lo anterior, se sugiere que el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones realice charlas informativas a todos los funcionarios de la Aduanas de manera que puedan conocer en qué consiste la ley, como les afecta y cuáles son las consecuencias que tiene el no cumplimiento de la misma, y además que sepan cual es el procedimiento que ha implementado el departamento para poder cumplir con todas las disposiciones legales vigentes. Con lo anterior se pretende que los funcionarios conozcan la ley de manera que tengan conciencia sobre ella y de los procedimientos asociados que ha instrumentado el servicio, a los que pueden colaborar manteniendo orden en la documentación y procesos que trabajan diariamente. Estas charlas motivarán a las personas para que se incentiven a saber de la ley y tomen conciencia de la importancia que asume cada una de ellas en que exista más transparencia en el sector público de nuestro país.

Por otro lado, y también considerando las opiniones que se recabaron en esta investigación una de las mayores trabas que interponen los funcionarios a la hora de tener que entregar la información que se les solicita es el tiempo que tienen que dedicar a buscar la información, el tener que dejar de hacer sus principales funciones y tareas por recolectar la información. Sin embargo se considera que el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones debe colaborar con la gestión de la entrega de información, teniendo presente que todas las solicitudes deben ser procesadas en él, solicitando la información específica a los departamentos aludidos, se propone se cree un “Centro de documentación de Aduanas” el cual tendría por objeto centralizar digitalmente el control de toda la documentación relevante que emana de las oficinas del país, así como mantenerla actualizada y en disposición de ser entregada a la comunidad. Principalmente se trata de que se designe a un funcionario por oficina como nexo con la unidad central, esto facilitará la gestión de documentación y hará más eficiente y oportuna la respuesta ante cualquier requerimiento. Este funcionario tendrá la obligación de comunicar las decisiones que se tomen en el Departamento de Asuntos Institucionales y Comunicaciones, coordinando permanentemente con las oficinas regionales, labor que

puede ser asumida interinamente por la funcionaria actualmente encargada de la recepción, seguimiento y control de las solicitudes de información.

En general se trata que este Centro:

- Reciba periódicamente la información proveniente de las distintas Oficinas Regionales.
- Mantener la información actualizada tanto en archivo digital como en soporte papel, cuando es preciso.
- Establecer las coordinaciones internas necesarias para cumplir con las disposiciones legales.

Lo que se pretende con este órgano centralizador, es que el archivo que se cree, cautele y administre en él sea en definitiva un facilitador de acceso rápido y oportuno a la información y un claro apoyo a la gestión de los funcionarios de Aduanas.

## CONCLUSIONES

A fines de noviembre de 2006, la Presidenta de la República aprobó la “Agenda de Probidad, Transparencia, Eficiencia y Modernización del Estado”, elaborada a partir del Informe de Expertos sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública.

El 20 de Abril del presente año entró en vigencia la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública que afectó a los órganos de la Administración del Estado.

La realización del presente trabajo, además de constituir una oportunidad para analizar la forma en que la organización ha respondido a los desafíos que plantea la nueva legislación sobre acceso a la información, también permitió constatar la desinformación que tienen los funcionarios sobre ella, pero más preocupante aún resulta la desinformación que tiene la ciudadanía con respecto a esta ley y de la función que les compete a ellos como fiscalizadores. Esta responsabilidad es compartida, ya que, si bien el Gobierno tiene toda la disposición de aumentar la transparencia y que los ciudadanos conozcan que es lo que hace el sector público, la implementación de esta ley carece de una buena publicidad. Por otro lado también la responsabilidad se le atribuye a la misma ciudadanía, ya que las personas no han mostrado un interés mayor por conocer de la ley, salvo en los momentos iniciales de su aplicación y por cuestiones muy puntuales, lo que podría ser motivo de un trabajo diferente a éste.

El trabajo ha podido mostrar que si bien la estructura organizacional puede ser ajustable rápidamente, no ocurre lo mismo con el comportamiento de las personas, el cuerpo social, lo que demandará un tiempo más largo de adaptación, situación que no debe llamar a indiferencia administrativa, ya que son las personas las encargadas de cumplir los objetivos organizacionales, sin ellos nada sucede, por lo tanto se debe poner especial atención en su reacción personal y grupal, pues no hacerlo puede provocar situaciones muy incómodas para la institución, y en este caso, para la institucionalidad.

De lo anterior surge claro el rol que deben jugar en este aspecto los estamentos administrativos, para intentar liderar el proceso de cambio que se requiere para que las personas desde las diversas posiciones que ocupen en la estructura trabajen para el buen desempeño organizacional. En este aspecto un profesional, el Administrador Público, puede constituirse en un aporte, ya que posee, por formación, la capacidad de ver a la organización desde una perspectiva sistémica e integrada al medio, al que debe satisfacer, logrando con ello mejorar el funcionamiento de una institución pública, como del país en su conjunto, contribuyendo de esta forma al bienestar general.

## BIBLIOGRAFÍA.

### Libros.

- ROBBINS, Stephen. Comportamiento Organizacional. Pearson Educación, 2da edición, 2004, México.
- BOZEMAN Barry. Todas las organizaciones son públicas. Fondo de Cultura Económica, A.C, 1998, México

### Normas y leyes.

- Decreto Fuerza Ley N° 30 del Ministerio de Hacienda.
- Decreto Fuerza Ley 329 Ministerio de Hacienda. Aprueba Ley Orgánica del Servicio Nacional de Aduanas.
- Ley 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública. (D.O 20.08.2008)

### Páginas Web.

- <http://www.aduana.cl>. Visitado el 10-08-2009.
- [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=transparente](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparente). Visitado el 29-08-2009.
- <http://ingenieria.umanizales.edu.co/UserFiles/File/desarrollo/CONCEPTOS.pdf>. Visitado el 25-08-2009.
- <http://www.flacso.cl>. Visitado el 25-08-2009.
- <http://www.mideplan.cl>. Visitado el 25-08-2009.
- <http://www.subdere.gov.cl>. Visitado el 23-08-2009.
- <http://www.bcn.cl>. Visitado el 23-08-2009.
- <http://www.participa.cl>. Visitado el 23-08-2009.
- <http://www.google.cl>. Visitado el 20-08-2009.
- <http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/resumen-de-ley-20285.pdf>. Visitado el 03-09-2009.
- <http://www.gestiopolis1.com>. Visitado el 05-10-2009.

- [http://es.wikipedia.org/wiki/Comportamiento\\_Organizacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Comportamiento_Organizacional). Visitado el 05-10-2009.
- <http://www.monografias.com>. Visitado el 05-10-2009.

Otros.

- Informe 06 Estadístico de Solicitudes Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Comisión de Probidad y Transparencia. Septiembre 2009.

# **Anexos**

## Entrevista al Jefe del Departamento.

### **1. ¿Cuál es el rol que tiene Ud. en el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia?**

El rol que tengo como jefe del departamento, es el de recibir todas aquellas instrucciones que emanen del gobierno y que tengan como finalidad la ejecución de la ley, para posteriormente implementarlas en el Servicio y de esa manera cumplir con las disposiciones. Además soy quien tengo el enlace directo entre el Consejo de transparencia y el mismo servicio, también por supuesto me acojo a las disposiciones que de ellos provengan.

### **2. ¿Cómo se ha debido organizar estructuralmente el Departamento, de manera de cumplir con la ley? ¿Le significó ejecutar muchos cambios?**

En general se efectuaron cambios relativos, ya que, como departamento debimos hacernos cargo del cumplimiento de la ley y por tanto, agregar a nuestras funciones el cumplimiento de esta normativa, uno de los mayores cambios fue la incorporación de una bibliotecóloga para que básicamente se hiciera cargo del archivo de éstas solicitudes y de gestionar conjuntamente conmigo que los departamentos hagan entrega de la información que se les está solicitando.

Una vez que se implementa la ley comienza todo un proceso de eternas reuniones donde se discutía cada solicitud que ingresaba además de temas puntuales que se presentan en Aduanas. También implicó viajar a diferentes Direcciones y Administraciones a nivel país, para instruir sobre la ley, su funcionamiento e implementación dentro del Servicio.

**3. ¿Cómo ha respondido el personal ante las nuevas obligaciones impuestas por las disposiciones legales?**

Se podría considerar que en general el personal ha respondido de buena manera a las nuevas exigencias, en cuanto se asume que es una nueva tarea más que se une a las obligaciones previamente tomadas en cada cargo y que por lo demás se está respondiendo a una legislación, pero el mayor problema que tiene el personal es en lo que respecta al tiempo que se le debe dedicar a esta ley cuando se le solicita a los departamentos información en particular que significa indagar en archivos y ellos lo consideran como una pérdida de tiempo entendiendo que para ellos no tiene mayores beneficios.

**4. ¿Cómo ha variado el tipo de requerimiento de información al servicio, desde la dictación de la ley? ¿Ha variado también el requirente? ¿Cantidad de requerimientos?**

No ha variado mucho el tipo de requerimiento en este periodo básicamente se piden documentos emitidos, con distintos fines, pueden ser Resoluciones, Oficios, Desafectación de vehículos comprados en zona franca, las estadísticas mensuales de importación y exportación, y también por producto, se mantiene en esa línea, por tanto los requirentes tampoco han variado mucho. Dentro de la información que es requerida la que llama más la atención es la que se solicita con fines de conocer la identificación de quien exporta o importa mercancía, el tipo de producto, la elaboración, el país de destino o el de origen según corresponda., entre otras cosas, lo que está sucediendo es que el requirente está utilizando esta ley para beneficios personales al solicitar información mayoritariamente de sus competencia aprovechándose para solicitar datos como valor de la mercancía, identificación del exportador, origen de la mercancía, datos netamente comerciales que merecen mayores análisis del Departamento de Jurídica, ya que, las solicitudes en ocasiones se topan con la ley 19.682 que protege los datos personales y los datos comerciales. Con respecto a estas dudas que hemos tenido le hemos enviado nuestras inquietudes en Junio de este año al Consejo para la Transparencia para que nos ayude a comprender hasta qué punto se puede otorgar la información, pero a la fecha aun hemos recibido ninguna respuesta.

**5. ¿Más allá de la obligación legal, percibe usted algún nivel de resistencia o rechazo a entregar la información solicitada, ó, algún tipo de ella?**

En lo que respecta a la información que se le solicitan a los funcionarios de esta organización como se señala en la repuesta anterior la resistencia que existe es en cuanto a la pérdida de tiempo que puedan sentir que tienen al tener que reunir información que si bien debiese estar o efectivamente está debidamente archivada es el hecho de tener que a veces agregar a sus funciones el dedicarse a buscar la información requerida, en todo caso los funcionarios están conscientes que toda la información que obra dentro de un Organismo Público, es pública, por tanto no se pueden negar a entregarla, tampoco pueden prestar mayor resistencia para entregar determinados documentos, pues éstos registran las acciones y decisiones que se llevan a cabo dentro del Servicio, y dicen relación con los procedimientos que se realizan y el Servicio que presta Aduanas.

Y con respecto a quienes solicitan la información uno de los problemas surge cuando la información solicitada afecta a los terceros, ya que, son más reacios a autorizar al servicio para que entregue la información cuando ésta es ocupada para fines de competencia.

**6. El departamento a cargo ¿Se ha establecido objetivos para cumplir con lo que exige la ley? Si esto fuese así ¿Existe algún documento que lo respalde?**

No se plantean objetivos directamente con las consultas ni sus respuestas, pues cada una varía según su naturaleza, por lo tanto no se puede ver el tema de manera tan macro, lo que sí realizamos es un instructivo para cuando se libere el Sistema y deje de estar centralizado en la Dirección Nacional, pero eso recién se llevará a cabo cuando sintamos que tenemos completamente dominado el tema, no antes, y este período es muy corto como para tomar esa decisión.

**7. ¿Se ha debido contratar a personal para que desempeñe funciones que tengan relación directamente con la ley?**

Una vez que se pone en marcha la ley de transparencia, el departamento solicita a una persona para que se haga cargo de esta ley, en cuanto, sea quien gestione la obtención de la información que se esté solicitando y organice toda la información que los requerentes vayan solicitando.

**8. Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los efectos que ha provocado la ley sobre la Institución, los funcionarios y personalmente?**

Personalmente se ha tratado de una nueva función y de una nueva tarea, y por ende se trata de una nueva responsabilidad que además se enmarca dentro de una legislación, por tanto son plazos y normas establecidas que se deben cumplir, claramente efectos en mi si ha tenido, ya que me he debido adecuar y como se ha señalado es una nueva función que he debido enfrentar. De la misma manera ocurre con los funcionarios que han debido adecuarse a medida que se les solicita alguna información.

## Entrevista a la Bibliotecóloga.

### **1. ¿Cuál es el rol que tiene Ud. en el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia?**

Soy quien lleva el control general de las Solicitudes de Acceso a la Información dentro del Servicio Nacional de Aduanas. Mi misión básicamente, es revisar permanentemente las solicitudes que ingresan, asignar responsabilidad de respuesta a los profesionales que pertenecen a distintos departamentos de la Institución y que están designados para hacerlo, enviar las respuestas a cada una de las solicitudes dentro de los plazos legalmente establecidos.

### **2. ¿En qué consiste el procedimiento de solicitud de información, de parte de una persona u organismo externo?**

Para realizar una consulta sobre acceso a la información pública, cualquier ciudadano u organismo tiene tres canales de acceso:

- Web: el ciudadano ingresa a la página del Servicio [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl), se ingresa al link Gobierno Transparente y posteriormente al de Sistema de Gestión de Solicitudes, donde se crea una cuenta de usuario, lo que permite acceder a realizar consultas a la institución.
- Formulario Papel: el ciudadano se acerca a la OIRS (Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias) del Servicio (cualquiera a lo largo del país) y completa un formulario en el cual realiza la consulta.
- Carta: el ciudadano envía una misiva al servicio realizando su consulta

Para las tres opciones anteriores, se debe cumplir con cuatro datos importantes establecidos dentro de la Ley de Acceso a la Información Pública, que permiten darle curso, estos son:

- a) Nombre, apellidos y dirección del solicitante y de su apoderado, en su caso.
- b) Identificación clara de la información que se requiere.

- c) Firma del solicitante estampada por cualquier medio habilitado.
- d) Órgano administrativo al que se dirige.

**3. ¿Qué procedimientos han tenido que implementar o ejecutar internamente para el cumplimiento de la ley?**

No se ha implementado hasta este minuto un sistema para cumplir la ley, básicamente se utiliza las garantías que tiene la ley.

Existe un grupo de personas dedicadas a la Ley de Acceso a la Información Pública, pero que no ha dejado de realizar sus funciones anteriores, ni se dedica 100% a este punto, incluyéndome.

Lo que se hace es Administrar el Sistema, derivar las consultas y controlar básicamente que la respuesta se entregue dentro de los plazos que exige la ley y en sus excepciones, prorrogar las solicitudes que no se podrán contestar en ese tiempo. También nos reunimos de manera periódica para conversar las nuevas situaciones que se nos presentan y vamos afinando el procedimiento, porque hasta hoy, no existe un procedimiento único establecido, pues la ley lleva apenas 8 meses en marcha, y vamos aprendiendo a través de las nuevas experiencias que se nos presentan.

**4. ¿Cuántos casos de solicitud de información se han requerido mensualmente desde la puesta en marcha de la ley hasta el día de hoy? ¿Cuántos se recibían mensualmente antes?**

No existe un número exacto desde que se puso en marcha la Ley pero debe ser un promedio de 70 Solicitudes al mes, en general en estos 8 meses el servicio a recibido constantemente hartas solicitudes. Anteriormente cuando regia la Ley 18.880 no se llevaba un control exacto de estas solicitudes, pues eran las OIRS las responsables de responder consultas ciudadanas, estas ingresaban en conjunto, por lo tanto no se

separaba el promedio de las consultas simples y la petición de información generada por el Servicio, por lo tanto desconocemos la cifra.

**5. De esos casos ¿Existen alguno que no han finalizado exitosamente? ¿Por qué?**

No hemos tenido problemas hasta el momento con las respuestas a las Solicitudes de Acceso a la Información, pues siempre nos respaldamos en la Ley N° 20.285 para estos efectos. Ahora, cuando un ciudadano queda disconforme con la respuesta entregada se puede dirigir al Consejo para la Transparencia a hacer un reclamo formal y serán entonces ellos, quienes decidirán si efectivamente actuamos fuera de la Ley, o lo hicimos de manera correcta. Para tener un detalle de los reclamos hechos a nuestro Servicio o a otras Instituciones Públicas, y las decisiones tomadas por el Consejo para la Transparencia, puedes ver un reporte completo a través de la página [www.consejotransparencia.cl](http://www.consejotransparencia.cl) en el Link "Procesos en Curso"

**6. ¿El tipo de información ha variado desde la dictación de la ley, y, después del período inicial?**

Considero que no, que en general el tipo de información solicitada se ha mantenido dentro de una misma línea, que por lo demás es muy parecida a aquella información que con anterioridad a la ley de transparencia ya se comercializaba, recordando que la Aduanas era un servicio que vendía cierta información, la mayoría tenía que ver con aquellos datos estadísticos tanto de las exportaciones como de las importaciones que se realizan.

**7. ¿Existen casos en que se soliciten frecuentemente la misma información? Para esos casos ¿Existe algún sistema de respuestas tipo?**

Si existen casos de petición de información pedida de manera regular por los usuarios, generalmente son las Estadísticas de Importación y Exportación mensuales, o de algún ítem en particular. En estos casos no existe una respuesta tipo, sólo se entrega la

información ya sea por correo electrónico o CD (según haya determinado el usuario), y lo puede pasar a buscar o pedirlo a domicilio. En el caso de las Instituciones que se tienen convenios, no es necesario que pidan la información mes a mes, sin embargo para el ciudadano común, la información se debe pedir de manera periódica cada vez que la necesiten.

**8. En lo que respecta a la transparencia activa, más allá de la información que es absolutamente necesaria publicar ¿Se publica otro tipo de información?**

En el Servicio Nacional de Aduanas, publicamos información a través del Link Gobierno Transparente, y de manera independiente en nuestro portal, sería muy amplio contestar que otro tipo de información se publica, pero te puedo decir que se entrega información para los usuarios del Servicio, que van desde viajeros hasta empresas que realizan importaciones y exportaciones, además de publicar toda la información referente a Resoluciones, Oficios, etc. que se suben de manera mensual.

**9. Desde su perspectiva ¿Cuáles han sido los efectos que ha provocado la ley sobre la Institución, los funcionarios y personalmente?**

El efecto más notable para los funcionarios es el tener que ocupar el mismo tiempo de trabajo en el cual se debe desempeñar el trabajo diario, además se debe prestar atención a lo relacionado a la Ley de Transparencia, que no es menor, pues se debe cumplir en los plazos y formas que contempló el Gobierno al poner esto en marcha.

Personalmente efectos no he sentido, ya que yo ingrese a este servicio específicamente a cumplir con lo que establece la ley, por tanto, la función que realizo es en base a las disposiciones de la misma.

Institucionalmente nos llama a establecer criterios y procedimientos claros a la hora de adecuarnos a la entrega de información, por eso debemos estudiar constantemente la Ley y ponernos en cada nueva situación para enfrentarla de manera preparada.

**10. Al solicitarle la información a los funcionarios ¿Estos están dispuestos a entregar la información o existe algún nivel de resistencia?**

Mayores resistencias no se observan, ya que, debemos recordar que se trata de una ley y que por lo tanto, se deben guiar por la misma, y existen plazos que se deben cumplir lo que hace que los funcionarios tengan la disposición a entregar la información conscientes que deben hacerlo, lo que no significa que no sea una molestia el que deban agregar a sus funciones la entrega de información, y que deban ocupar parte su tiempo es esto, si bien en general los funcionarios tienen la disposición también nosotros como departamento tenemos un rol relevante al tener que constantemente recordarles el plazo que les queda para hacer entrega de aquello solicitado.

Entrevista al Abogado.

**1. ¿Cuál es el rol que tiene Ud. en el cumplimiento de las disposiciones de la ley de transparencia?**

Básicamente cada solicitud que recepciona el Departamento de Asuntos Institucionales y que cumple con todas las disposiciones legales establecidas en ley, se derivan al Departamento de Jurídica para que nosotros evaluemos la legalidad de la solicitud, en cuanto, a si es o no viable y si se encuentra en el marco de la ley aquella información que se está solicitando.

**2. ¿Cree usted que se ha socializado adecuadamente los derechos y deberes que impone la ley, entre los posibles requirientes y los obligados a entregar la información solicitada?**

Considero que tal vez existe una carencia de socialización por parte de los obligados a proporcionar la información, ya que, existe básicamente una falta de cultura por parte de los funcionarios y motivación para entender efectivamente en qué consiste la ley, cuales son los objetivos y por lo demás cuales son los derechos y los deberes que tienen tanto los ciudadanos como quienes entregan la información. Y en lo que respecta a los

requerentes sucede que también hay una falta de interés para interiorizarse en la ley y conocer hacia dónde va dirigida y aquello que se puede o no solicitar.

**3. En su calidad de abogado del servicio ¿Cómo ha impactado en su función esta nueva legislación?**

Mayor impacto no tiene más allá del considerar el cumplimiento de la ley como una función más a las que había realizado hasta que se incorporará la ley 20.285, obviamente se trata de otra responsabilidad que debo asumir y realizar de la mejor manera, considerando que se debe tener en cuenta que es la imagen del servicio la que está de por medio.

**4. En su calidad de funcionario ¿Cuáles considera han sido los efectos que ha traído consigo la incorporación de la ley sobre la Institución y los funcionarios?**

Creo que el Servicio Nacional de Aduanas ha reaccionado de manera muy positiva a esta ley, al ir adaptándose a través del tiempo a ésta disposición. Y con respecto a los funcionarios también siento que fue bien recepcionado pero también sé que les falta informarse más acerca del tema y conocer como ya lo señalé en qué consiste esta ley, de esa manera una vez que conozcan la ley podrán relacionarse y entender que existen plazos y sanciones por las que se debe trabajar y entregar la información que se les solicita oportunamente.