

# ¿Innovación progresista en territorio conservador? Factores que influyeron en la creación de la Oficina de No Discriminación en Providencia

## Progressive Policy Innovation in a Conservative Context? Factors Influencing the Creation of the Non-Discrimination Office in Providencia

Valentín Valdés Zenteno<sup>1</sup> 

Cecilia Osorio Gonnet<sup>2</sup> 

Rodrigo Aynol Gallardo<sup>3</sup> 

Fecha de recepción: 19/06/2025

Fecha de aceptación: 06/10/2025

DOI: 10.32457/riem1.3145

### Resumen

Esta investigación analiza los factores que inciden en la innovación municipal para abordar problemas públicos de orden moral a partir del estudio de caso de la creación de la Oficina de No Discriminación y Diversidad en Providencia, en 2013. Mediante entrevistas semiestructuradas y revisión documental, se identificaron ocho factores que pueden actuar como facilitadores u obstaculizadores, dependiendo del contexto institucional. Los hallazgos muestran que el liderazgo político, la capacidad financiera, el componente valórico y un clima de opinión pública favorable —al reducir los costos políticos de promover iniciativas polarizantes— fueron claves para la implementación. Así, se constata que la sostenibilidad de innovaciones locales en políticas morales está estrechamente ligada a la volatilidad electoral y a la ideología de las autoridades.

**Palabras clave:** municipios, innovación, lgbtqi+, políticas morales, diversidad.

1 Cientista político, Magíster en Ciencia Política (Universidad de Chile). Investigador independiente. Autor para correspondencia: Valentín Valdés Zenteno. Correo: valentin.valdes@ug.uchile.cl

2 Facultad de Gobierno, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

3 Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

## Abstract

This research examines the factors that influence municipal innovation in addressing public issues of a moral nature, focusing on the creation of the Office of Non-Discrimination and Diversity in Providencia in 2013. Through semi-structured interviews and document reviews, eight factors were identified that can either facilitate or hinder innovation, depending on the institutional context. The findings indicate that political leadership, financial capacity, values, and a favorable public opinion climate — by reducing the political costs associated with promoting polarizing initiatives — were crucial to implementation. Therefore, the sustainability of local innovations in moral policies is closely linked to electoral volatility and the prevailing ideologies of the authorities.

**Keywords:** municipalities, innovation, LGBTQIA+, moral policies, diversity

## 1. Introducción

En Chile, los municipios son instituciones clave en la administración comunal y en la atención de las necesidades ciudadanas, destacando por su alta interacción con la comunidad. Pese a su heterogeneidad en ingresos, gastos y características territoriales, todos se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 18.695 de 2006), que establece sus facultades privativas.

En los últimos años, han debido enfrentar nuevos desafíos derivados de problemas emergentes y de demandas sociales por abordar temas de interés ciudadano (Arpini *et al.*, 2023; Grandinetti y Nari, 2021; Subirats, 2016). En este contexto, la innovación adquiere relevancia al permitir rediseñar procesos y generar valor público (Cravacuore, 2002), aunque limitada por barreras como la cultura organizacional, la aversión al riesgo, la planificación y los presupuestos de corto plazo, los escasos incentivos para innovar y las estructuras poco adecuadas (Cienfuegos y Vera, 2019).

A pesar de estas restricciones, la innovación se ha consolidado como herramienta clave de gestión local, reflejada en casos emblemáticos replicados como prácticas exitosas, tales como la prohibición de bolsas plásticas, originada en 2013 y transformada en la Ley 21.100 de 2018, o las farmacias municipales (Osorio Gonnet *et al.*, 2025), extendidas luego a distintas comunas (Atal, 2021). Mientras estas innovaciones respondieron a demandas de bienes y servicios tangibles, en los últimos años han surgido también innovaciones de carácter moral, orientadas a la promoción de derechos y valores sociales. En este marco, el presente artículo analiza el proceso de innovación municipal destinado a enfrentar la discriminación hacia la comunidad LGBTQIA+. <sup>4</sup>

Actualmente, en Chile existen 68 municipalidades con oficinas de no discriminación (OFnD) (Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, 2024), lo que refleja que una innovación impulsada en Providencia en 2013 se ha convertido en práctica institucional replicada en diversos territorios. A partir de este estudio de caso, se busca comprender los factores que influyeron en la gestación de esta política pública moral, cuyo impacto trasciende la experiencia original al constituirse en un referente para otros municipios.

---

4 Lesbiana, gay, bisexual, transgénero, queer, intersexual, asexual y otras identidades que no encajan en las categorías previas, representadas por el signo +.

La oficina surge tras la promulgación de la Ley 20.609, que entiende la discriminación arbitraria como toda diferencia de trato carente de justificación razonable y que afecta el ejercicio de los derechos fundamentales (Díaz García, 2013). Sin embargo, esta normativa no erradica todas las formas de discriminación ni establece políticas públicas específicas, pues su alcance es principalmente judicial, al complementar las garantías jurisdiccionales frente a vulneraciones de derechos (Gauché Marchetti, 2014). En este sentido, puede interpretarse como una política pública de carácter moral, en tanto tensiona valores sociales y genera debates sobre la igualdad que se pueden replicar en los diversos niveles y sectores gubernamentales. Ahora bien, pese a este avance normativo, estudios recientes muestran que la discriminación persiste en diversas esferas (Movilh, 2024; Ministerio del Interior, 2021), reflejando la tensión entre la apertura político-social y las condiciones culturales que continúan reproduciendo prácticas excluyentes (Barrientos-Delgado *et al.*, 2014).

La creación de las oficinas de no discriminación constituye una respuesta innovadora a nivel municipal, al establecer un servicio nuevo y estructurado para enfrentar la discriminación local. No obstante, si bien existen estudios sobre innovación municipal en Chile (Cienfuegos y Vera, 2019; Osorio Gonnet *et al.*, 2025), no existe producción teórica sobre procesos de innovación en políticas públicas morales a nivel local. Esta brecha motiva la investigación, que se orienta a analizar los factores que influyeron en la toma de decisiones municipales de Providencia en torno a la creación de su Oficina de No Discriminación.

El artículo se organiza de la siguiente manera: primero, se presenta un debate teórico sobre políticas públicas morales e innovación; luego se determina la metodología utilizada; posteriormente, se mencionan los hallazgos de la investigación; y finalmente se presenta la discusión y las conclusiones.

## **2. Políticas públicas morales y su influencia en decisiones locales: Un marco analítico**

### **2.1. Políticas públicas morales**

La aprobación en 2012 de la Ley 20.609 constituyó la primera norma legal que sanciona la discriminación arbitraria en Chile. Siguiendo a Lewis y Brooks (2005), esta normativa puede considerarse en el marco de las políticas públicas morales, en tanto su contenido y sus objetivos se enmarcan en un debate de carácter valórico. En esta línea, Camobreco y Barnello (2008) y Mooney y Lee (2000) destacan que una característica esencial de este tipo de políticas es que los tomadores de decisiones se orientan en congruencia con las discusiones predominantes en la opinión pública, siendo habitualmente influenciados por dichos valores (Gibson, 2004).

Investigaciones más recientes matizan esta perspectiva al sostener que las políticas no son moralmente intrínsecas, sino que pueden moralizarse o desmoralizarse en el tiempo, de acuerdo con los marcos de política que dominen el debate (Kreitzer *et al.*, 2019). La polarización social, en particular, puede actuar como catalizador de este proceso, transformando un conflicto de actitudes en un conflicto de valores morales (D'Amore *et al.*, 2021). Desde esta perspectiva, la moralización se entiende como el

uso de valores morales para movilizar apoyo a favor o en contra de propuestas de política, operando como un mecanismo narrativo que estructura la contienda pública (Schaub *et al.*, 2025).

Las políticas públicas morales se caracterizan por bajos niveles de complejidad técnica y reducido impacto económico, pero abordan asuntos de alto interés público que dificultan los consensos y favorecen escenarios de polarización política y social. Su simplicidad técnica incrementa la influencia de los marcos valóricos predominantes y de las percepciones ciudadanas, orientando las decisiones políticas más hacia criterios normativos y culturales que hacia consideraciones de factibilidad técnica (Kreitzer *et al.*, 2019; D'Amore *et al.*, 2021).

En este contexto, los grupos de interés adquieren una capacidad ampliada de incidencia en el proceso de formulación de políticas, aprovechando su influencia sobre la opinión pública (Allen, 2005). Su poder está vinculado a la posibilidad de generar redes entre instituciones y actores que interactúan mediante el intercambio de información, aprendizaje y cooperación, configurando entornos de decisión legítimos (Glückler *et al.*, 2019). Las municipalidades, como niveles de gobierno próximos a la ciudadanía, se constituyen en espacios especialmente susceptibles a estas dinámicas.

Las políticas morales han tenido especial relevancia en debates sobre derechos reproductivos de las mujeres y derechos LGBTQIA+ (Euchner, 2019). En América Latina, estas discusiones se ven atravesadas por la influencia ideológica y religiosa de las élites políticas (Bohigues *et al.*, 2022). Por este motivo, resulta fundamental considerar la perspectiva de las políticas públicas morales para analizar la creación de las oficinas municipales de no discriminación, ya que se vinculan directamente con la promoción de valores y principios orientados a transformar la convivencia social en contextos de alta tensión valórica.

## 2.2. Innovación a nivel municipal

En este artículo, la innovación municipal se define como una acción institucional, para enfrentar de manera original las diversas situaciones que se presentan como problema público, para mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno local (Cravacuore, 2002; Queyroi *et al.*, 2020). En este sentido, la innovación busca crear e implementar nuevos procesos, productos y métodos, para aumentar y mejorar la calidad de los resultados de la acción pública (Mulgan y Albury, 2003). Se espera que el proceso de creación e implementación se realice de manera colectiva y que el producto esté en concordancia con los desafíos públicos, lo cual implicaría un significativo impacto en la sociedad y al interior de la institución pública que lo origina (Arros Valdivia y Ramírez Alujas, 2020).

Las municipalidades que emprenden procesos de innovación generalmente articulan cuatro ejes: estructuras de trabajo y formación de colaboración, reglas y procesos de innovación, generación de conocimiento y aprendizajes, y la gestión de las personas responsables de impulsar la innovación a nivel local (Mello, 2016). Por ese motivo, se comprende la innovación municipal a partir de dos perspectivas complementarias. El primero, denominado innovación incremental, se refiere a mejoras y cambios continuos a lo largo del tiempo. El segundo, denominado innovación radical, se caracteriza por generar o crear un producto completamente nuevo y diferente a lo existente (Bason, 2010).

De este modo los procesos de innovación municipal tiene por objetivo la transformación de la realidad local mediante ideas y propuestas que aumenten la eficacia y eficiencia institucional (Brugué *et al.*, 2014). Estos tipos de innovación pueden coexistir complementariamente. Por ejemplo, una innovación radical, como la creación de una Oficina de No Discriminación, puede potenciarse mediante mejoras incrementales continuas en sus procesos operativos y articulación con otras municipalidades.

Junto con esto, la literatura sobre innovación pública identifica factores facilitadores y obstaculizadores tanto institucionales como personales. Estos últimos se refieren a variables derivadas de las personas que desempeñan funciones en la entidad pública, que no siempre se alinean con los procesos municipales y que adquieren especial relevancia en cuestiones valóricas (Kattel y Mazzucato, 2018). A ello se suman factores de carácter estructural, como el financiero, que si bien no constituye por sí mismo una condición suficiente para garantizar la innovación, suele ser una condición necesaria para iniciar el proceso (Mulgan y Albury, 2003; Head, 2008). En este sentido, la holgura presupuestaria municipal puede operar tanto como facilitador como obstáculo en la creación de nuevos servicios, influyendo en la gradualidad de los procesos de innovación y en la forma de ejecutarlos.

El liderazgo es otra variable destacada en la literatura como un factor clave para la promoción de la innovación, lo que lo hace también un elemento fundamental para fomentar la articulación y colaboración con otros actores (Rivera-Mercado *et al.*, 2024). En específico, es el liderazgo transformacional el que diversos autores identifican como el propicio para el cambio (Kim y Yoom, 2015; Wright *et al.*, 2015; Villalobos, 2018). Esto es especialmente relevante en los municipios, dado que estas instituciones están estructuradas jerárquicamente, lo que influye en la implementación de procesos innovadores.

Otro factor relevante es la cultura organizacional, entendida como los supuestos básicos interiorizados por la organización y aprendidos por sus miembros en la medida que esta se integra internamente y se adapta externamente (Schein, 2009). En términos prácticos, se refiere a cómo los funcionarios perciben, piensan y sienten respecto a sus funciones y a los servicios públicos que entrega la municipalidad, reflejando así los valores, creencias y supuestos compartidos en la institución. Este factor es crucial al analizar la creación de las oficinas municipales de no discriminación, dado que constituye una innovación organizacional en el contexto de políticas públicas morales a nivel local. En este contexto, la cultura organizacional puede facilitar u obstaculizar la implementación de estas iniciativas, lo que genera, en ocasiones, polarización y tensión en el municipio. Esta tensión puede intensificarse debido a que muchas municipalidades poseen estructuras internas burocráticas atomizadas.

Al respecto, Waissbluth (2021) describe cómo las estructuras internas de los gobiernos locales tienden a la fragmentación, lo que afecta negativamente tanto la coordinación entre direcciones municipales como la articulación externa con otras instituciones. Aunque los problemas públicos suelen ser multifactoriales y requieren respuestas coordinadas, las direcciones municipales operan de manera aislada, dado que los municipios fueron diseñados para una gestión predecible y con bajos niveles de incertidumbre. Esta configuración limita su capacidad para enfrentar problemas complejos, como la discriminación. Ante tal atomización, el liderazgo ejercido desde la alcaldía y el equipo directivo resulta clave para superar las dificultades de coordinación, al promover

procedimientos integrados que faciliten la implementación de innovaciones como las oficinas de no discriminación. No obstante, la literatura especializada suele centrarse en la relevancia del liderazgo político y directivo, sin profundizar suficientemente en el rol estratégico de los cargos intermedios, quienes al articular la visión política con la operación cotidiana cumplen funciones de traducción, coordinación y sostenimiento de innovaciones en contextos institucionales complejos (Surju *et. al.*, 2020; Chen *et. al.*, 2017)

En síntesis, los elementos desarrollados constituyen las bases pertinentes y relevantes para analizar el caso de estudio, facilitando la comprensión de los factores que inciden en los procesos de innovación y que pueden tener pertinencia con la realidad municipal. Las perspectivas abordadas, desde las políticas públicas morales hasta los diversos factores, ofrecen un marco conceptual para interpretar el proceso creación de Oficina Municipal de No Discriminación en la Municipalidad de Providencia.

### 3. Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo descriptivo. Se selecciona el caso considerando el resultado observado, es decir, la existencia de una Oficina de No Discriminación en el municipio de Providencia, lo que implica que la selección del caso se basa en la variable dependiente (Sotomayor, 2008). El análisis se centra en identificar y describir los factores que influyeron en el proceso de creación de la oficina, sin asumir una relación causal directa, pero permitiendo comprender el contexto en el que operaron. Por lo tanto, la investigación corresponde a un estudio de caso orientado a analizar los factores que incidieron en la creación de la Oficina de No Discriminación.

El estudio de caso parte del supuesto de que un análisis exhaustivo de un único caso permite comprender en profundidad un fenómeno específico (Stake, 2020). Acorde a Yin (2003), el estudio de casos busca responder a preguntas del cómo y el porqué de un evento en particular; por tanto, el diseño de la investigación es no experimental porque no se realizan acciones intencionales de variación de la variable independiente para determinar efectos sobre otras (Hernández Sampieri y Mendoza Torres, 2018).

La selección de la Municipalidad de Providencia como estudio de caso se justifica por tres dimensiones clave que revelan las características diferenciadoras en la creación de su oficina en 2013. Primero, por sus condiciones socioeconómicas excepcionales, al ser uno de los seis municipios con mayores ingresos propios del país. Esta capacidad financiera se considera un factor habilitante para la innovación que diferenció a Providencia de otras comunas en el mismo periodo.

Segundo, la Oficina de No Discriminación se destaca por ser la primera en formalizarse institucionalmente mediante una modificación del reglamento municipal, lo que la convierte en un caso distintivo respecto a otras experiencias más informales. Además, fue cofundadora de Red Diversa en 2014, una red de municipios orientada a la no discriminación, consolidando su rol pionero en esta área.

Tercero, el contexto político-electoral de la comuna. Tras 16 años de gobiernos locales ubicados en el espectro de la derecha, la administración independiente de centro de izquierda de Josefa Errázuriz marcó un cambio y un paréntesis político que permitió la creación de la oficina. Aunque la UDI (Unión Demócrata Independiente) ha vuelto a gobernar desde 2016, la Oficina de No Discriminación sigue operativa en la actualidad.

Estos factores hacen de Providencia un caso único y relevante para comprender cómo se implementan y se mantienen los procesos de innovación en políticas públicas morales en un contexto socio político conservador.

3.1. Método

Durante 2023 se realizaron ocho entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y sociales vinculados a la creación y funcionamiento de la Oficina de No Discriminación. Los entrevistados fueron seleccionados mediante un muestreo intencional, considerando su rol estratégico y la información que podían aportar sobre la política local de no discriminación.

El cuestionario se elaboró a partir de las dimensiones teóricas definidas en el marco conceptual, las que se operacionalizaron en preguntas guía adaptadas a cada perfil. Todas las entrevistas fueron registradas en formato digital y transcritas íntegramente.

A partir de una revisión documental, se realizó un mapeo de actores clave vinculados al caso de estudio, lo que permitió focalizar las entrevistas mediante la identificación de roles, el grado de vinculación con el municipio de Providencia y la relevancia de la información que cada informante podía aportar al proceso investigativo.

Tabla 1. Actores vinculados al caso.

Nº	Cargo	Representación
1	Exalcaldesa de Providencia (2012-2016)	Municipal
2	Exconcejal de Providencia (2012-2016 / 2016-2020) y activista de la diversidad sexual.	Municipal
3	Funcionaria de Providencia a cargo de instalación y dirección de la oficina (2013-2016).	Municipal
4	Coordinador Área DD. HH. del Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Movilh).	No gubernamental
5.0	Coordinador / Administrativa y de acta de Red Diversa	No gubernamental
5.1	Coordinadora Nacional de Red Diversa	No gubernamental
6	Director de Gestión Pública de la Corporación Chilena de la Prevención del VIH.	No gubernamental
7	Concejal de Maipú (2021-2024), a cargo de instalación y dirección de la OfnD en Maipú (2012-2018).	Municipal

Fuente: Elaboración propia 2025.



El cuestionario de las entrevistas se estructuró deductivamente a partir de la identificación de dimensiones teóricas y variables vinculadas al marco conceptual y a los objetivos de la investigación, con el propósito de operacionalizar el contenido de manera coherente.

Además, se abordó la formulación de preguntas guía, las cuales fueron diseñadas y adaptadas al perfil y contexto de cada entrevistado, buscando captar sus experiencias y perspectivas en relación con el tema de estudio.

**Tabla 2.** Preguntas guía del caso.

Dimensión	Pregunta guía
Innovación	¿Antes de la oficina de diversidad, existía en el municipio una línea de acción para trabajar con la población clave?
Factores de incidencia	¿Cuáles son los principales focos de acción que tiene el diseño de la oficina?
	¿Cómo surgió la idea de crear una oficina de diversidad en el municipio?
	¿Cuáles fueron los factores y actores que incidieron como facilitadores y obstaculizadores en el proceso de creación y formalización del área municipal?
	¿Cuál fue el rol de organismos sociales en el proceso de creación de la oficina?
Políticas públicas morales y liderazgo	Durante la etapa de elaboración de la propuesta de trabajo de no discriminación, ¿participaron actores comunitarios, no gubernamentales u otros?
	¿De qué manera incidió el componente ideológico de las autoridades locales al momento de diseñar la propuesta de la oficina?
	¿Qué tan importante fue el rol de alcalde, concejales, directores y funcionarios en el proceso de diagnóstico y diseño?
Diagnóstico	¿Por qué surge la necesidad de crear una oficina de diversidad?
	Actualmente, ¿cómo han sido los resultados del trabajo municipal en materia de no discriminación conforme los lineamientos de origen?

### **Análisis de saturación y frecuencia**

El análisis siguió un proceso de codificación en dos rondas (Miles *et al.*, 2014; Saldaña, 2021). En la primera, se aplicó una codificación deductiva, clasificando los extractos en las dimensiones teóricas señaladas por las preguntas. En la segunda, se desarrolló una codificación inductiva, de la cual emergieron ocho factores operativos: ventana de oportunidad político-social, capacidad financiera municipal, contratación de personal, liderazgo alcaldicio, factor valórico, cultura organizacional, rol de cargos medios e información para la toma de decisiones. Estos factores constituyen el libro de códigos, en el que cada categoría se definió operativamente con criterios de inclusión y exclusión, y se ejemplificó con citas textuales.

La saturación se evaluó en dos niveles: i) por factor, al constatar que no surgían nuevas categorías en las entrevistas, y ii) por dimensión, mediante un índice de saturación calculado a partir de la frecuencia relativa de menciones de cada actor en el total de la dimensión.

La validez interna se fortaleció mediante la triangulación entre entrevistas y documentos oficiales (Acuerdo núm. 264/2013, Pladeco 2013-2021).



La tabla 3 presenta el porcentaje de saturación alcanzado por cada dimensión de análisis, calculando la proporción de veces que cada dimensión fue identificada en relación con el total de menciones registradas por entrevista. Este procedimiento permitió observar la reiteración de categorías a lo largo del corpus y constatar que, a partir de la sexta entrevista, no emergieron dimensiones nuevas de análisis.

En consecuencia, el índice de saturación se alcanzó al completarse la séptima entrevista, reforzando la validez interna del estudio al mostrar consistencia y estabilidad en los patrones identificados.

Como se observa en la tabla 3, las dimensiones con mayor nivel de saturación fueron “políticas públicas morales y liderazgo” (42,2 %) y “factores de incidencia” (32,0 %), lo que evidencia la centralidad de estas categorías en los discursos de los entrevistados. En contraste, la dimensión “diagnóstico” obtuvo una presencia marginal (8,1 %), lo que sugiere que el debate local se focalizó más en los factores habilitantes y en el liderazgo político que en la caracterización del problema.

**Tabla 3.** Porcentaje de saturación por dimensión de análisis en cada entrevista.

N° de entrevista	1	2	3	4	5	6.0-6.1	7	Total
Innovación	35,0 %	39,4 %	7,3 %	13,6 %	18,9 %	20,3 %	7,6 %	17,8 %
Factores de incidencia	25,0 %	24,2 %	23,2 %	22,7 %	18,9 %	39,2 %	51,3 %	32,0 %
Políticas públicas morales	37,5 %	33,3 %	63,4 %	27,3 %	52,8 %	37,8 %	39,5 %	42,2 %
Diagnóstico	2,5 %	3,0 %	6,1 %	36,4 %	9,4 %	2,7 %	1,7 %	8,1 %

A partir de las dimensiones teóricas identificadas mediante codificación deductiva (tabla 3), el análisis de las entrevistas permitió profundizar en categorías más específicas que emergieron de los propios relatos de los actores. De este modo, se identificaron ocho factores inductivos que explican con mayor detalle los elementos que incidieron en la creación de la Oficina de No Discriminación.

#### 4. Contexto histórico y político de la Ley Antidiscriminación en Chile: Del debate nacional a la incidencia local

En 2005, tras reformas constitucionales (Nogueira, 2008) el Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados y Diputadas el Mensaje Presidencial núm. 315-352, que proponía el proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación, el que fue promulgado el 12 de julio de 2012. El artículo 2 del proyecto establecía que el Estado debía desarrollar políticas y tomar las medidas necesarias para prevenir la discriminación y garantizar la igualdad de derechos de todas las personas.

Desde su presentación, la discusión estuvo marcada por la intervención de actores no gubernamentales que buscaron promover el aceleramiento de su tramitación. En particular, el Movilh, fundado en 1991, se posicionó como una de las principales organizaciones en incidir. Su estrategia se centró en visibilizar la necesidad de la ley tanto en la esfera pública como en la legislativa, promoviendo alianzas y acciones destinadas a erradicar la discriminación (Movilh, 2024).

En 2008, como parte de su estrategia de incidencia, el Movilh creó una campaña orientada a las elecciones municipales, invitando a todas las candidaturas a firmar un acuerdo de compromiso para promover la creación de ordenanzas municipales contra la discriminación, con el objetivo de instalar el tema en la agenda pública y fortalecer el debate legislativo (Movilh, 2008). La organización interpretó que estas ordenanzas podrían estar directamente vinculadas con el artículo 2 del proyecto de ley. La idea era generar una política pública *bottom-up*, en la que la ley, en lugar de ser el punto de partida, terminara regulando y fortaleciendo acciones ya implementadas por las municipalidades. Sin embargo, no hay evidencia de ordenanzas municipales de no discriminación en aquel periodo (Valdés Zenteno, 2023; Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, 2024).

En 2012, año de elecciones municipales, ocurrió un crimen homofóbico, hecho que remeció a la opinión pública. Este acontecimiento puso en el centro del debate la discriminación estructural hacia la población LGBTQIA+, lo que generó una oportunidad para acelerar cambios normativos (Olavarría *et al.*, 2011; Olavarría, 2007). Así, tras años de discusión legislativa, el proyecto de Ley Antidiscriminación fue finalmente aprobado el 12 de julio, tres meses antes de las elecciones municipales. En septiembre de ese mismo año, la XIII marcha por la diversidad sexual tuvo la convocatoria más alta registrada desde su primera versión en 1997.

En este escenario, el Movilh relanzó su campaña de incidencia municipal mediante la iniciativa “Comuna Diversa por la Igualdad Plena de Derechos”, que invitaba a las candidaturas locales a firmar un compromiso explícito con la no discriminación. La presión mediática y social generada por el crimen homofóbico propició una alta adhesión: 253 postulantes a alcaldías y 3.621 candidatos a concejos municipales firmaron el documento (Movilh, 2012). De ellos, al menos 91 alcaldes y 480 concejales resultaron electos, incluyendo a Jaime Parada, concejal electo en Providencia y vocero del Movilh en ese momento. Por su parte, Josefa Errázuriz, candidata a alcaldesa de Providencia, firmó en octubre el “Compromiso por la Igualdad” promovido por la organización Iguales, en apoyo al matrimonio igualitario, iniciativa que sería aprobada en 2021 mediante la Ley 21.400.

En síntesis, la aprobación de la Ley Antidiscriminación fue resultado de un proceso político y social marcado por reformas institucionales, presión ciudadana e incidencia de organizaciones no gubernamentales. Estos elementos facilitaron cambios normativos nacionales y crearon condiciones para el surgimiento de innovaciones locales.

## 5. Presentación de resultados

A continuación, se presentan los factores incidieron en la creación de la Oficina de No Discriminación en la Municipalidad de Providencia, los cuales fueron identificados a partir de la discusión teórica, el levantamiento de la información y su análisis.

### **Primer factor: La ventana de oportunidad político social para una política pública moral a nivel local**

En Providencia, la coyuntura política nacional y local de 2012 fue decisiva. El 1 de abril de ese año, las primarias municipales permitieron que la oposición llevara una candidatura única e

independiente, encabezada por Josefa Errázuriz, quien resultó electa en octubre. Su programa de gobierno planteó un cambio orientado a la participación y el reconocimiento de la diversidad desde un enfoque de derechos humanos. Como señaló la Entrevista 1: “Pensábamos que Providencia debería tener un cambio porque queríamos que se incluyeran temas como la participación, la diversidad y el respeto a los derechos de las personas diferentes”. Esta orientación quedó plasmada en el capítulo “Comuna respetuosa de la diversidad, promotora de la inclusión social y la no discriminación arbitraria” de su programa.

El 29 de octubre de 2013, mediante el Acuerdo 264, el Concejo Municipal aprobó la creación de la Oficina de Diversidad y No Discriminación. La votación se resolvió por el voto dirimente de la alcaldesa, tras un empate entre concejales de derecha<sup>5</sup> (UDI y RN), que rechazaban la iniciativa por considerar innecesario focalizar en grupos específicos, y concejales de centroizquierda, que la apoyaron. Este episodio refleja cómo una política pública moral generó polarización y cómo el liderazgo político fue clave para su aprobación.

La oficina definió como grupos beneficiarios prioritarios a migrantes, pueblos indígenas y diversidad sexual, en particular este último, carente de contraparte institucional en el Estado. Su creación significó tanto un ajuste en la estructura municipal, al integrarse a la Dirección de Desarrollo Comunitario (Dideco), como un intento de promover un cambio cultural interno. Como indicó la Entrevista 1, la diferencia no estaba solo en “administrar políticas centrales”, sino en innovar al generar políticas locales propias. La Entrevista 3, por su parte, reforzó esta visión al señalar que se buscaba “crear e inventar” nuevas acciones, lo que incluyó ampliar la noción de “familia” en beneficios y programas para reconocer a parejas del mismo sexo (Municipalidad de Providencia, 2014). Asimismo, se instituyó el sello de inclusión social municipal como reconocimiento a entidades destacadas en este ámbito (Municipalidad de Providencia, 2014, p. 10).

El enfoque se consolidó en el Plan de Desarrollo Comunal 2013-2021, que incorporó en su Lineamiento núm. 2 la meta de “implementar participativamente el enfoque de derechos, inclusión social, respeto a la diversidad y no discriminación” (p. 135), con siete acciones específicas, garantizando continuidad más allá del ciclo político 2012-2016.

La Oficina de No Discriminación buscó transformar conductas individuales y colectivas mediante la disuasión y prevención de la discriminación arbitraria, a través de capacitaciones, especialmente en salud y educación, y de vínculos con actores privados y comunitarios. Aunque sin participación ciudadana directa, el proceso respondió a la lógica de las políticas públicas morales: un clima de opinión favorable habilitó decisiones institucionales sin mediación deliberativa. Así, la innovación se expresó tanto en la institucionalización de una nueva oficina como en la ampliación de servicios municipales con enfoque inclusivo.

5 Concejales: Manuel José Monckeberg (RN); Pilar Cruz Hurtado (RN); Ivan Noguera Phillips (UDI); Pedro Lozana (Ind).

### **Segundo factor: Capacidad financiera municipal**

Un factor clave para el funcionamiento de la Oficina de No Discriminación fue la capacidad financiera de Providencia, cuya holgura presupuestaria permitió destinar “quinientos millones de pesos al inicio de sus actividades y contratar a un equipo de cuatro profesionales” el primer año de su instalación (Entrevistado 3). Este presupuesto inicial marcó una diferencia significativa respecto a otros municipios, siendo el único municipio con aquel presupuesto para una política de este tipo.

El Entrevistado 3 señala que “Providencia puede darse el lujo de poner muchos millones, y aun así priorizar seguridad, las plantas y todo lo demás” (2023). Este testimonio revela que la capacidad presupuestaria del municipio no solo permitió la creación de la oficina, sino que también evidenció las jerarquías en la asignación de recursos dentro de la gestión municipal. Siguiendo a Head (2008), el financiamiento es una condición necesaria, pero no suficiente para una innovación efectiva, ya que su impacto depende de la planificación y del respaldo político que reciba.

A pesar de este contexto favorable en términos financieros, también surgen críticas respecto a las limitaciones estructurales de las oficinas municipales de no discriminación en general. Por un lado, desde la perspectiva de las organizaciones no gubernamentales, se cuestiona el grado de autonomía municipal en la provisión de servicios especializados. Como señala el Entrevistado 6, “Nos derivan personas [...] porque no saben qué hacer, no sé, igual los atendemos, no hay problema si son de las poblaciones con las que trabajamos. Pero yo digo, ‘bueno, ¿cómo está *disponibilizando*<sup>6</sup> el municipio sus recursos a la atención de sus vecinos?’” (2023). Este testimonio sugiere una tensión entre la expectativa de los servicios municipales de las oficinas y la realidad, que, independientemente de los recursos asignados, no se logra una cobertura total en las comunas, siendo muchas veces las personas derivadas desde los municipios a los servicios que ofrecen organismos no gubernamentales.

El financiamiento es un factor habilitante para la contratación de personal. Aunque Providencia logró financiar cuatro profesionales para la oficina, esto sigue siendo insuficiente para organismos no gubernamentales; sin embargo, hasta la actualidad no existe una Oficina de No Discriminación con esta cantidad de recursos financieros y humanos. Como señala el Entrevistado 4, “Para nosotros debiese ser el triple o el cuádruple. Primero, sacando cálculo así porque lo hemos hecho, debiésemos tener por lo mínimo ocho profesionales [...]. Y en la actualidad eso no está contemplado en ninguna de las oficinas” (2023). Esta percepción evidencia que, aunque la capacidad financiera inicial permitió la instalación de la oficina, la sostenibilidad de la política requiere una inversión constante que no siempre está garantizada.

En síntesis, el caso de Providencia representa una excepción positiva en comparación con otros municipios donde las oficinas de no discriminación carecen de financiamiento suficiente. No obstante, el análisis de la variable financiera revela que la existencia de recursos no asegura por sí sola una implementación óptima. Más allá de la disponibilidad presupuestaria, la forma en que los municipios gestionan sus recursos, establecen prioridades y garantizan la sostenibilidad de sus políticas es lo que determina su impacto real en la comunidad. En este sentido, la experiencia

---

6 El entrevistado utiliza el término “disponibilizando” en el sentido de “poniendo a disposición” o “asignando”.

de Providencia refleja tanto las oportunidades como las limitaciones de la innovación municipal cuando depende de decisiones presupuestarias sujetas a los ciclos políticos y administrativos.

### **Tercer factor: Contratación de personal de la oficina**

La contratación del personal para implementar la política local estuvo marcada por la afinidad valórica con la alcaldía, en concordancia con el carácter moral de la innovación. La Entrevista 3 lo señaló directamente: “Son cargos políticos. Obviamente, yo tenía una afinidad política con Josefa; si no, no había estado ahí, independiente de que lo mío fue una llegada técnica” (2023). Esto refleja que la confianza política fue un criterio decisivo, complementado por la experiencia en políticas de diversidad y una trayectoria de activismo.

Esta dualidad entre profesionalismo e identidad política favoreció la puesta en marcha de la oficina, pero también generó una externalidad negativa: la personalización de la innovación. Así lo planteó la entrevista n.º 7: “una autocrítica... pasa mucho en las oficinas nuevas que se personalizan mucho y finalmente uno se va y el trabajo queda ahí tirado” (2023). La dependencia de los procesos respecto de las personas los volvió vulnerables a cambios de ciclo político.

La fragilidad se acentuó por la modalidad contractual. De los cuatro integrantes iniciales, tres trabajaban a honorarios y solo la jefatura tenía vínculo a contrata, no renovado en 2016. Esta precariedad, unida a la lógica electoral de cuatro años, limita la posibilidad de crear valor público sostenible. La evidencia muestra que, tras la derrota de Errázuriz, el equipo completo fue desvinculado y la oficina reorientada. La entrevista 1 describió el proceso como “desarmaron inmediatamente la oficina”, mientras la entrevista 3 criticó que dejó de ser un referente, pasando a un enfoque principalmente legalista: “Las defensorías en el servicio público no tienen esa representación legal [...] tienes un montón de gente haciendo recomendaciones” (2023).

El giro ilustra cómo la política moral de inclusión se convirtió en objeto de disputa entre administraciones. La visión transformadora inicial, orientada a transversalizar un cambio cultural, fue reemplazada en 2016 por un servicio centrado en la asesoría legal, reduciendo su potencial innovador.

Este caso confirma que la contratación de activistas puede ser estratégica para impulsar con rapidez políticas inclusivas, pero conlleva riesgos: burocracias personalizadas, desconfianza frente a nuevas autoridades y alta vulnerabilidad en contextos electorales. En ausencia de lineamientos estatales claros, cada administración define el enfoque según su agenda política, generando inconsistencias en comunas con alta rotación electoral. La experiencia de Providencia muestra que, tratadas como políticas morales, estas oficinas dependen de afinidades ideológicas y de la voluntad política de turno, lo que puede limitar su capacidad de generar valor público estable.

### **Cuarto factor: Liderazgo**

El liderazgo alcaldicio fue un factor esencial para facilitar el proceso de innovación en Providencia, establecer nuevos procesos en la gestión municipal e impulsar un cambio en la cultura organizacional local. Este liderazgo operó como facilitador gracias al compromiso sostenido con el plan de gobierno

durante todo el periodo alcaldicio, que converge como proyecto político de mayoría derivado de las elecciones primarias que permitieron a Josefa Errazuriz ser alcaldesa de Providencia.

El liderazgo alcaldicio se manifiesta desde el inicio del proceso de innovación, cuando gracias al voto dirimente de la alcaldía se aprobó en el Concejo Municipal la modificación del reglamento interno, permitiendo la creación de la Oficina de No Discriminación. Este acto inicial, sumado a la gestión ejercida desde la estructura vertical del municipio, propició un contexto favorable para la instalación efectiva de la oficina. Así, la propia rigidez asociada a la verticalidad administrativa municipal facilitó, en este caso particular, el desarrollo exitoso del proceso innovador.

En el contexto chileno, el liderazgo de las alcaldías se relaciona estrechamente con una estructura institucional vertical, en la cual los alcaldes son los principales impulsores de la agenda local. Esta verticalidad, aunque suele ser identificada como una barrera debido a la rigidez institucional, en Providencia actuó favorablemente. Lo anterior coincide con lo planteado por Ramírez-Alujas y Henríquez (2022), quienes señalan que las estructuras jerárquicas rígidas suelen obstaculizar la innovación, pero pueden facilitarla cuando existe un liderazgo fuerte que supera las barreras y promueve directamente la implementación de cambios institucionales.

### **Quinto factor: Valórico**

La identificación del factor valórico en el ejercicio del liderazgo por parte de los entrevistados y entrevistadas permite identificar un componente distintivo a lo que es una política pública moral, dada la subjetividad de alcaldía, que es la que puede determinar el inicio o no de la implementación de una política pública local de no discriminación.

Sobre este factor, en las entrevistas se indican aspectos relevantes en cómo el liderazgo se ejerce en función del factor ideológico o valórico como un factor facilitador en el proceso de innovación en la Municipalidad de Providencia.

El Entrevistado 4 (2023) indica que el componente valórico es una “ceguera ideológica”, asumiendo de este modo, que las políticas de no discriminación corresponden a una acción azarosa y voluntariosa de los actores políticos. Por su parte, el entrevistado 6 afirmó que “lo ideológico es la base, pero muchas veces hay que ir cediendo en lo político” (2023). Esta observación es pertinente con el subtipo de política pública moral, donde el debate público permea finalmente a favor o en contra en el proceso de toma de decisión de promover acciones contra la discriminación.

Cuando las políticas públicas locales se interpretan desde un enfoque valórico, los tomadores de decisiones pueden encontrar resistencia al abordar temas que desafían sus principios básicos. Sin embargo, cuando hay alineación de valores entre la autoridad y el contenido de la política, el proceso de innovación se facilita.

### **Sexto factor: Cultura organizacional**

La cultura organizacional es una de las variables que la literatura identifica como fundamental para crear entornos innovadores, ya que puede actuar como un facilitador o como un obstáculo para la innovación.

En el inicio del funcionamiento de la oficina municipal, algunos funcionarios mostraron resistencia al cambio, evidenciando cómo la cultura organizacional puede generar tensiones cuando los funcionarios abordan este tema desde una perspectiva valórica en lugar de enfocarlo como una obligación contractual de cumplimiento de funciones ante una decisión gubernamental del municipio.

El primer acto de resistencia queda en evidencia con el izamiento de la bandera LGBTQIA+ en el municipio de Providencia “El primer día que izamos la bandera acá, el guardia, que iza todos los santos días la bandera municipal, se negó a hacerlo [...] el tema del guardia, fueron muchos, o sea, muchos, el problema mayor fue la cultura organizacional” (Entrevistado 1, 2023). Por su parte en la entrevista 3 (2023) se expresa la resistencia al cambio en espacios como las propias capacitaciones “Partimos por casa haciendo capacitación y hablando de los temas. Y más de alguna vez, ni siquiera es que digamos “sentimos que”, sino que fueron ofendidos y ofendidas el equipo de la oficina”.

Estas tensiones en la cultura organizacional, aunque no constituyeron acciones sistemáticas, impactaron en el clima y relaciones laborales en el municipio. Los actos de discriminación o de omisión por parte de algunos funcionarios, fueron sustento de la estrategia municipal de crear programas de sensibilización y capacitación para los funcionarios con especial foco sobre los derechos humanos LGBTQIA+.

Es así que, en Providencia, se optó por una estrategia de educación mediante las capacitaciones hacia el equipo municipal, en lugar de aplicar sanciones administrativas. Esta decisión refleja un estilo de liderazgo transformacional, que busca influir positivamente en el cambio de conducta de los funcionarios. Las capacitaciones se enmarcaron en un proceso específico, que corresponde al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Para el año 2014, se habían capacitado 110 funcionarios sobre diversidad y no discriminación con perspectiva de derechos humanos en diez sesiones de trabajo (Municipalidad de Providencia, 2014).

La capacitación se inscribió dentro de una estrategia de innovación incremental, en la que, si bien se avanzó en sensibilizar a funcionarios y funcionarias municipales en torno a la diversidad y la no discriminación, también se identificaron obstáculos asociados a la resistencia al cambio. Estas resistencias reflejaron la discrecionalidad con que algunos equipos abordaron estas temáticas, así como la dificultad para articular la política con las distintas áreas municipales. Ello sugiere la persistencia de procesos altamente personalizados, en los que las decisiones dependen en gran medida de quien lidera cada dirección (Waissbluth, 2021), más que de un proceso sistemático de coordinación interna.

Esto evidencia que el nivel de involucramiento desde la alcaldía en el ejercicio del liderazgo en función del factor valórico busca transformar la realidad interna del municipio mediante cambios



tanto en los valores institucionales como en los servicios públicos que se ofrecen a la comunidad, considerando la cultura organizacional como una dimensión clave de gestión, pues en este caso se presentó como un obstaculizador.

### **Séptimo factor: El rol de los cargos medios**

Debido a la posición estratégica que tienen en las instituciones, los cargos medios pueden impulsar u obstaculizar los procesos de innovación. En el caso del municipio de Providencia, surgieron visiones contrapuestas sobre el rol del director de Desarrollo Comunitario (Dideco). Por un lado, la entrevista 2 indica que “hubo muy buena disposición de la entonces alcaldesa [...] y del entonces director de Desarrollo Comunitario” (2023), mientras que en la entrevista 1 se afirma: “Pero al director de Dideco le costó. Ahora el director de Dideco no fue engañado, el director conoció el programa antes, pero al director le costó. Costó con jurídico” (2023).

Estas diferencias en las interpretaciones pueden explicarse por las distintas posiciones jerárquicas de los entrevistados. El entrevistado 2 está subordinado directamente en Dideco, mientras que la entrevistada 1 ocupaba el cargo de alcaldesa, lo que implica dinámicas comunicativas y acceso a información diferenciados. De sus declaraciones se infiere que el rol del director fue predominantemente procedimental en cumplimiento del programa de gobierno local.

Además, destaca la ausencia de referencias a otros cargos directivos en el proceso, sugiriendo un papel marginal y administrativo de los cargos intermedios, alejados de la toma estratégica de decisiones. Esta situación contrasta con la literatura especializada que señala la importancia estratégica de los cargos medios en procesos innovadores (Aguilar, 2018). En Providencia, la innovación fue promovida principalmente desde el nivel político y ejecutada operativamente por profesionales de la oficina.

### **Octavo factor: Información para la toma de decisiones**

Una de las limitaciones observadas para la innovación es la incapacidad para elaborar diagnósticos basados en datos específicos sobre grupos de especial protección, especialmente sobre diversidad sexual. Esta dificultad radica en la ausencia de información oficial sobre esta población, lo que converge con la afirmación del entrevistado 4 (2023) acerca de la necesidad de “mejorar la capacidad del Estado para levantar estadísticas en torno a la realidad LGBTI en Chile”.

Tanto en 2013 como en 2023, las estadísticas disponibles siguen siendo escasas, limitadas a un alcance nacional y sin desgloses comunales detallados. Además, usualmente se presentan en categorías binarias de urbano y rural, ignorando particularidades territoriales intermedias. Esta situación coincide con lo planteado por la Cepa (2018), que indica que “la visibilidad estadística es un camino para el reconocimiento efectivo de los derechos humanos”.

No obstante, las municipalidades no poseen mandato legal para realizar censos específicos sobre esta población, lo que también implica desafíos éticos relacionados con la privacidad de las personas. Esta limitación posiciona la recopilación de datos como un desafío en el proceso de innovación

que está vinculado a la participación voluntaria de las personas LGBTQIA+ mediante mecanismos participativos locales, reforzando así el componente democrático del proceso.

En Providencia, para abordar este déficit de información, se crearon espacios denominados “mesas comunales de trabajo”, cuyo “objetivo era definir la carta de navegación anual” (Entrevistado 3). Estas instancias redujeron la brecha de información y permitieron también fortalecer la articulación de la Municipalidad de Providencia con la ciudadanía y organismos no gubernamentales, aportando legitimidad social a la Oficina de No Discriminación.

## 6. Discusión de resultados

Retomando la discusión presentada en el marco teórico y a partir de los hallazgos identificados y ya comentados, en este caso observamos que un factor de alta relevancia para explicar la innovación e nivel local fue el contexto político y social en que acontece. La ventana de oportunidad (Kingdon, 1995) se configuró a partir de la aprobación de la Ley 20.609, entendida como una política de orden moral (Camobreco & Barnello, 2008; Mooney & Lee, 2000), lo que otorgó un escenario favorable en la opinión pública para disminuir los costos asociados a avanzar en un tema polarizante. En el caso de Providencia, esta coyuntura coincidió con un contexto electoral local, en el que la construcción de alianzas amplias permitió articular un programa comunal centrado en los derechos sociales de la diversidad.

El cambio en la opinión pública ofreció un escenario propicio para que la diversidad y la no discriminación ingresaran en las agendas municipales. Tal como plantea Pimentel (2021), el electorado chileno ha tendido a desvincularse de los clivajes tradicionales, generando un espacio para que temas específicos adquieran relevancia. Este proceso se tradujo, una vez en el gobierno local, en iniciativas concretas que debieron enfrentarse a la estructura organizacional preexistente. En este punto, los resultados se alinean con el planteamiento de Waissbluth (2021) sobre las burocracias atomizadas como barreras a la innovación, ya que las direcciones municipales tienden a operar bajo lógicas propias, dificultando la alineación con proyectos políticos más amplios. La cultura organizacional se expresó en resistencias internas, lo que coincide con lo planteado por Schein (2009) sobre la persistencia de supuestos y creencias compartidas que dificultan la adopción de cambios institucionales.

Este hallazgo refuerza lo señalado por Rivera-Mercado *et al.* (2024) y Villalobos (2018), quienes destacan el rol del liderazgo local en procesos de innovación pública, al permitir articular actores y dar dirección a iniciativas controvertidas. Además, un estudio reciente de Navarrete (2025) confirma que los factores ideológicos inciden directamente en el enfoque de gestión municipal.

En el caso de Providencia, la innovación en políticas públicas de carácter moral se vio favorecida por la conformación de una amplia coalición política encabezada por una candidata independiente. Esta articulación resultó particularmente significativa en un territorio con predominio de tendencias conservadoras, lo que permite comprender en parte la viabilidad alcanzada por dicha innovación. A su vez, este hallazgo ofrece una perspectiva alternativa a lo propuesto por Henríquez y Ramírez-

Alujas (2022), quienes conciben la jerarquía como un obstáculo para la innovación. En Providencia, la verticalidad de la administración operó como un mecanismo que facilitó la superación de resistencias internas, confirmando que en políticas morales la centralización de decisiones puede ser clave para sortear bloqueos institucionales.

Este resultado la sitúa como una condición estructural habilitante (Mulgan y Albury, 2003), dado que a pesar de la simplicidad técnica de instalar una oficina, sin recursos económicos suficientes las acciones se reducen a estructuras simbólicas sin capacidad de implementación. En este sentido, el caso de Providencia ilustra que la disponibilidad presupuestaria permitió desplegar líneas de acción concretas en materia de promoción de derechos, confirmando que la innovación municipal depende no solo de la voluntad normativa sino también de las condiciones materiales que la hacen viable.

Esto refuerza lo planteado por Thayer *et al.* (2020) sobre la política del estado de ánimo, en el sentido de que la sostenibilidad de las iniciativas depende de la voluntad y competencias de los funcionarios encargados de llevarlas adelante. En este caso, la dotación de capital humano activista y especializado resultó determinante para dar continuidad a las acciones y proyectar la innovación más allá de su fase inicial. Cabe destacar que este hallazgo contrasta con lo señalado por Osorio *et al.* (2025) en su estudio sobre las farmacias populares en Recoleta, donde los cargos medios desempeñaron un papel central en la innovación. En Providencia, en cambio, los cargos medios tuvieron un rol esencialmente procedimental y no impulsaron la agenda, lo que refuerza que en el caso de políticas públicas morales la innovación se origina y se sostiene desde los espacios de poder político, más que desde los niveles intermedios de la burocracia municipal.

En conjunto, estos hallazgos permiten afirmar que la creación de la Oficina de No Discriminación no se sostuvo únicamente en una coyuntura normativa, sino en la convergencia de factores estructurales, organizacionales y personales que, articulados con el liderazgo político y el contexto electoral, explican la viabilidad de esta innovación local. No obstante, sugerimos que las municipalidades no necesariamente innovan como parte de sus propios procesos; en el caso de la política de no discriminación, la innovación dependió de la convergencia nacional con la local de la comuna de Providencia.

Así, aunque los municipios no sean instituciones que promuevan endógenamente la innovación, una vez que la inician pueden adaptarse y desarrollar procesos coherentes con el clima político y social del momento, confirmando su potencial como espacios estratégicos para la materialización de políticas morales.

## 7. Conclusión

Este estudio permitió mostrar cómo la creación de la Oficina de No Discriminación en Providencia constituyó un hito pionero en el ámbito municipal chileno. Si bien el análisis identificó ocho factores que inciden en su surgimiento, es necesario advertir que no todos son extrapolables tanto facilitadores u obstaculizadores a la realidad de la mayoría de las municipalidades de Chile. En particular, la holgura financiera, como factor facilitador en Providencia se erige como un elemento

diferenciador, pues otorga condiciones materiales poco habituales en otros municipios y, por lo mismo, limita la posibilidad de generalizar íntegramente el caso.

De manera más amplia, los hallazgos muestran que la innovación municipal en política moral no se explica únicamente por la existencia de un marco legal, sino por la articulación de condiciones estructurales y coyunturales que hicieron viable la decisión política. En este sentido, la conjunción entre una ventana de oportunidad, el ejercicio de liderazgo político y la disponibilidad de recursos financieros conforma una tríada decisiva para comprender la implementación de esta política pública moral en el nivel comunal.

El análisis de esta innovación —entendida como una política pública moral— abre la posibilidad de avanzar hacia estudios comparados que utilicen mecanismos de semejanza y diferencia para explorar hasta qué punto factores como la cultura organizacional, el liderazgo político, la sostenibilidad de las oficinas o la pertenencia a redes intermunicipales influyen en estos procesos. En este sentido, cobra especial relevancia la asociatividad expresada en la creación de Red Diversa en 2014, que constituye un antecedente de articulación y colaboración entre municipios en torno a políticas de no discriminación.

Asimismo, cabe señalar que el 68,1 % de las actuales oficinas municipales de inclusión y no discriminación fueron creadas tras las elecciones municipales de 2021 (Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación, 2024), primer proceso electoral posterior al ciclo de movilizaciones sociales de 2019 y al inicio del proceso constituyente. En dicho contexto, la reivindicación de derechos vinculados al reconocimiento y la no discriminación adquirió centralidad en la agenda pública, ampliando la legitimidad de estas iniciativas a nivel local, convergiendo con la tríada descrita en el proceso de Providencia.

Así, el caso analizado permite comprender la génesis de una política pública moral en el ámbito local y, al mismo tiempo, ofrece una base para futuras investigaciones comparadas orientadas a examinar los factores que inciden en la creación y sostenibilidad de políticas morales a través de las oficinas de no discriminación en Chile.

### **Declaración**

Esta investigación se realizó en el marco del Proyecto Fondecyt Regular N.º 1210506 “La circulación de políticas públicas locales innovadoras en Chile. Gobernanza, actores y dinámicas”. Investigadora responsable: Cecilia Osorio. Co-investigador: Antoine Maillet. Marzo 2021-2024.

### **Referencias**

Allen, M. (2005). Laying Down the Law? Interest Group Influence on State Adoption of Animal Cruelty Felony Laws. *Policy Studies Journal*, 33(3), 443-457. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00124.x>.

- Arpini, E., Panez, A., Cumbers, A. y Pearson, B. (2023). New municipalism in South America? Developing theory from experiences in Argentina and Chile. *Urban Studies*, 60(11), 2290-2306. <https://doi.org/10.1177/00420980221126269>.
- Arros Valdivia, V. y Ramírez Alujas, Á. (2020). Innovación en el sector público chileno: La experiencia y aprendizajes del Laboratorio de Gobierno. *Revista De Gestión Pública*, 6(1), 43-80. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2215>.
- Atal, J. (2021). *Breve 22: El acceso a medicamentos en Chile y el papel de las farmacias municipales*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0003283>.
- Barrientos-Delgado, J., Cárdenas-Castro, M., y Gómez-Ojeda, F. (2014). Características sociodemográficas, bienestar subjetivo y homofobia en una muestra de hombres gay en tres ciudades chilenas. *Cad. Saúde Pública*, 30(6), 1259-1269. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00108413>.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt9qgnsd>.
- Becker, H. (1979). Observacion y estudios de casos sociales. En D. Sills, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (pp. 384-389). Aguilar.
- Brugué, Q., Blanco, I. y Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 59, 5-34. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533691001>.
- Camobreco, J. y Barnello, M. (2008). Democratic Responsiveness and Policy Shock: The Case of State Abortion Policy. *State Politics & Policy Quarterly*, 8(1), 48-65. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/40421592>.
- Cepal (2018). La invisibilidad estadística de la diversidad sexual y de género en los censos latinoamericanos: Aspectos conceptuales de los censos de población y vivienda: desafíos para la definición de contenidos incluyentes en la ronda 2020. [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/01\\_fernanda\\_stang\\_celade.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/01_fernanda_stang_celade.pdf).
- Chen, C.A., Berman, E. M. y Wang, C.Y. (2017). Middle managers' upward roles in the public sector. *Administration & Society*, 49(5), 700-729. <https://doi.org/10.1177/0095399714546326>.
- Cienfuegos, I. y Vera, A. (2019). Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: Percepción desde la red de innovadores en Chile. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 201-232. <https://revista.clad.org/ryd/article/view/195/389>.
- Cravacuore, D. (2002). El origen de la innovación del gobierno local y sus actores. En *Innovación en la gestión municipal* (pp. 86-102). Universidad Nacional de Quilmes. <http://bit.ly/4hb0pM7>.
- D'Amore, C., van Zomeren, M. y Koudenburg, N. (2021). Attitude Moralization Within Polarized Contexts: An Emotional Value-Protective Response to Dyadic Harm Cues. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 48(11), 1566-1579. <https://doi.org/10.1177/01461672211047375>.

- Díaz García, Iván. (2013). Ley chilena contra la discriminación: una evaluación desde los derechos internacional y constitucional. *Revista chilena de derecho*, 40(2), 635-668. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372013000200011>.
- Euchner, E. (2019). *Morality Policy*. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <http://bit.ly/42E5GpC>.
- Gauché Marchetti, A. (2014). Análisis crítico de la Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y las convenciones de la OEA sobre discriminación de 2013. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 5(1) 11-54. <https://doi.org/10.7770/rchdcp-V5N1-art708>.
- Gibson, M. (2004). Culture Wars in State Education Policy: A Look at the Relative Treatment of Evolutionary Theory in State Science Standards. *Social Science Quarterly*, 85(5) 1129-1149. <http://www.jstor.org/stable/42955987>.
- Glückler, J., Rehner, J., y Handke, M. (2019). Gobernanza, redes y territorio. *Revista de geografía Norte Grande*, 74, 5-20. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000300005>.
- Grandinetti, R. M., y Nari, P. O. (2021). Ciudades latinoamericanas: La necesidad de ser capaces de gestionar una nueva agenda urbana. *A&P Continuidad*, 8(14), 34-45. <https://doi.org/10.35305/23626097v8i14.303>.
- Guerrero Valencia, C. (2022). Asbel Bohigues (2021). Élite, radicalismo y democracia. Un estudio comparado sobre América Latina. 295 págs. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. ISBN: 978-84-7476-867-1. *América Latina Hoy*, 90, 196-197. <https://doi.org/10.14201/alh.28720>.
- Head, B. (2008). *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex*. The University of Queensland. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>.
- Henríquez, S., y Ramírez-Alujas, Á. (2022). Innovación Pública Municipal en Chile. Análisis comparado de las estrategias de Puente Alto, Peñalolén, y Renca. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 25. <https://dx.doi.org/10.32457/riem25.1733>.
- Hernández Sampieri, R., y Mendoza Torres, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas: cuantitativa, cualitativa y mixta*. Mc Graw Hill.
- Kattel, R., y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-801. <https://doi.org/10.1093/icc/dty032>.
- Kim, S., y Yoom, G. (2015). An Innovation-Driven Culture in Local Government: Do Senior Manager's Transformational Leadership and the Climate for Creativity Matter? *Public Personnel Management*, 44(2) 1-22. <https://doi.org/10.1177/0091026014568896>.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Harper Collins College.
- Kreitzer, R. J., Kane, K. A. and Mooney, C. Z. (2019). The Evolution of Morality Policy Debate: Moralization and Demoralization. *The Forum*, 17(1), 3-24. <https://doi.org/10.1515/for-2019-0003>.



- Lewis, G., y Brooks, A. (2005). A Question of Morality: Artists' Values and Public Funding for the Arts. *Public Administration Review*, 65(1), 8-17. <http://www.jstor.org/stable/3542577>.
- Mello, L. (2016). *¿Por qué la innovación en el sector público? El Estado futuro: Innovación para las personas del Laboratorio de Gobierno y OCDE*. Santiago, Chile.
- Miles, M. B., Huberman, M. A. y Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. Sage Publication.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). *Estudio exploratorio de discriminación y violencia hacia personas LGBTIQ+ Resultados País*. <https://www.movilh.cl/wp-content/uploads/2021/04/movilh-encuesta-subsecretaria-delitos.pdf>.
- Mooney, C., y Lee, M.H. (2000). The Influence of Values on Consensus and Contentious Morality Policy: U.S. Death Penalty Reform, 1956-82. *The Journal of Politics*, 62(1), 223-239. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00011>.
- Movilh (2012, 26 de octubre). 3.874 candidatos municipales comprometidos con ordenanza municipal contra la discriminación. Movilh. <http://bit.ly/4occwe8> (Consultado el 22 de septiembre de 2025).
- Movilh (s.f.). Quiénes somos. Movilh. <https://www.movilh.cl/quienes-somos/> (Consultado el 22 de septiembre de 2025).
- Movilh (2024). XXII Informe anual de derechos humanos de la diversidad sexual y de género en Chile. Movilh. <http://bit.ly/4ooMSDj>. (Consultado el 22 de septiembre de 2025).
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector. Strategy Unit*. Cabinet Office.
- Municipalidad de Providencia. (2014). Cuenta pública Municipalidad de Providencia. <https://firma.providencia.cl/dsign/temp/0000907754.PDF>. (Consultado el 22 de septiembre de 2025).
- Municipalidad de Providencia. (2013). Plan de desarrollo comunal 2013-2021. Municipalidad de Providencia. <https://firma.providencia.cl/dsign/temp/0000876923.PDF> (Consultado el 22 de septiembre de 2025).
- Navarrete Yáñez, B. E. (2025). Factores asociados a la transparencia presupuestaria: Evidencia desde las municipalidades de Chile (2021-2023). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 29(1), 1-24. <https://doi.org/10.32457/riem1.2881>.
- Nogueira Alcalá, H. (2008). La evolución político-constitucional de Chile 1976-2005. *Estudios constitucionales*, 6(2), 325-370. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002008000100011>.
- Observatorio de Participación Ciudadana y No Discriminación. (2024). Primer catastro de la institucionalidad municipal de inclusión y no discriminación. Ministerio Secretaría General de Gobierno. <http://bit.ly/491wtjt> (Consultado el 22 de septiembre de 2025).
- Olavarría Gambi, M. (2007, diciembre). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/123548> (Consultado el 22 de septiembre de 2025).



- Olavarría Gambi, M., Navarrete Yáñez, B. y Figueroa Huencho, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1), 109-154. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v18n1/v18n1a4.pdf>.
- Osorio Gonnet, C., Maillet, A. y Aynol Gallardo, R. (2025). Policy innovation from local governments in the Global South: the case of Popular Pharmacy in Chile. *Policy Science*, 58, 581-600. <https://doi.org/10.1007/s11077-025-09585-6>.
- Queyroi, Y., Carassus, D., Maurel, C., Favoreu, C. y Marin, P. (2020). Local public innovation: an analysis of its perceived impacts on public performance. *International Review of Administrative Sciences*, 88(2), 493-510. <https://doi.org/10.1177/0020852320963214>.
- Rivera-Mercado, C., Zahn-Muñoz, C., Díaz-Lopez, G., Gallardo-Gallardo, J., Bräuning-Wistuba, M., y Garrido-Álvarez, O. (2024). Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los Lagos, Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 16-44. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74540>.
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage Publications.
- Schaub, S., Tosun, J. y Becker, M. (2025). Moralization in Policy Narratives: Insights From the Politics of Climate Change and Public Health. *Policy Studies Journal*. <https://doi.org/10.1111/psj.70050>
- Schein, E. (2009). *La cultura empresarial y el liderazgo: una visión dinámica*. Editorial Félix Varela.
- Sotomayor, A. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos. *Política y Gobierno*, 15(1), 159-179. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v15n1/v15n1a5.pdf>.
- Stake, R. E. (2020). *Investigación con estudio de casos* (R. Filella, Trad.). Ediciones Morata.
- Subirats, J. (2016). Crisis, gobiernos locales y políticas públicas. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 48(188), 1-14.
- Surju, J., De Metz, N., y Davis, A. (2020). The strategizing roles of public sector middle managers. *Acta Commercii*, 20(1), a804. <https://doi.org/10.4102/ac.v20i1.804>.
- Thayer Correa, L. E., Stang Alva, F., y Dilla Rodríguez, C. (2020). La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 28(55). <https://doi.org/10.18504/pl2855-007-2020>.
- Valdés Zenteno, V. (2023). *Actores de incidencia en la innovación pública local: El caso de las oficinas de no discriminación y diversidad sexual en los municipios de Chile* [Tesis de magíster, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/201116>.
- Villalobos, C. (2018). Desafíos de la innovación pública en municipalidades. *InterNaciones*, 5(13), 43-59. <https://doi.org/10.32870/in.v5i13.7065>.

- Waissbluth, M. (2021). *Introducción a la gestión pública: un Estado al servicio de la ciudadanía*. Penguin Random House Grupo Editorial.
- Wright, B., Moynihan, D., y Pandey, S. (2015). Pulling the Levers: Transformational Leadership, Public Service Motivation, and Mission Valence. *Public Administration Review*, 72(2), 206-215. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02496.x>.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Sage Publications.