



TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN Nº 1 · Junio 2014

EMILIO MOYA DIAZ · VERONICA CID BOTTESELLE

Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile

RODRIGO MORA ORTEGA

Una revisión sobre las tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la verdad histórica

EOLO DÍAZ-TENDERO · DANIEL PEFAUR

El derecho de acceso a la información pública como principio de acción en la modernización de la gestión pública y del Estado: Mediciones y efectos en Chile

JOSÉ LUIS MARZAL RUIZ · JUSTINO JOSÉ NÚÑEZ QUIROZ

La experiencia mexicana de medición y efectos del acceso a la información en la gestión del Gobierno

ANJULI TOSTES FARIA OSTERNE · JÉSSICA SCHUENCK DE MELO

Medición y efectos del acceso a la información en la Gestión del Estado (Brasil)



consejo para la
Transparencia

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

como Principio de Acción en la Modernización de la
Gestión Pública y del Estado: Mediciones y Efectos en Chile

EOLO DÍAZ-TENDERO

Asesor de la Presidencia de la República¹

Licenciado en Filosofía y Magister en Ciencia Política por la Universidad Católica de Chile. Máster en Estudios Políticos por Sciences-Po de París y Doctor (c) en Sociología por EHESS de París.
eolodiaztendero@gmail.com

DANIEL PEFAUR DENDAL

Analista de Estudios, Consejo para la Transparencia
Sociólogo de la Universidad Arcis
dpefaur@cplt.cl

Resumen

Este artículo tiene como objetivo básico mostrar algunos efectos de la implementación de la Política Pública de acceso a la información, en procesos de modernización del Estado y la gestión pública para el caso de Chile. Se tomarán como elementos demostrativos, los resultados obtenidos a partir de dos mediciones implementadas desde el órgano contralor de esta política, el Consejo para la Transparencia. De ellos se desprenderán algunas señales sobre el cambio de prácticas al interior del aparato estatal y también sobre la relación entre ciudadanos y Estado. Se afirma que la implementación de una política de acceso a la información puede ser interpretada como un proceso modernizador complejo y extenso, orientado a poner en el centro la perspectiva del ciudadano y que se verifica a partir de micro cambios en las prácticas institucionales.

Palabras claves: modernización, políticas públicas, transparencia, ciudadanía, acceso a la información

Abstract

The main objective of this article is to show some of the effects of an access to public information public policy in the government modernization and public administration in Chile. The results of two different research exercises developed by Consejo para la Transparencia, institution in charge of oversee the implementation of this policy, will be used as demonstration elements. From this data it is possible to identify changes of practices in the government machinery and also, in the relationship between citizens and public institutions. The article affirms that the implementation of an access to information policy can be interpreted as a complex and extended modernization process oriented to put the citizens in the center of public action, which is verifiable through micro-changes in institutional practices.

Key words: modernization, public policy, transparency, citizenship, access to information.

¹ Al momento de escribir este artículo se desempeñaba como Director de Estudios, Consejo para la Transparencia.

EL CAMPO DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN: DIMENSIONES GENERALES DE IMPACTO

En este artículo, el Derecho de acceder a la información pública se concibe más que como un marco normativo o un cuerpo legal específico. Se lo entenderá como un campo de acciones sociales que constituyen el espacio propio de acción de una Política Pública. Bajo esta mirada, en su instalación operativa, al Derecho de Acceso a la Información (DAI) como Política Pública, se lo entenderá compuesto por, a lo menos, tres dimensiones que permitirán observar, de un modo multidimensional, los fenómenos sociales que desencadena el reconocimiento y puesta en práctica de un Derecho de orientación ciudadana y social.

En primer lugar, se lo entenderá constituido por un marco normativo. Es decir, por un conjunto de principios jurídicos, normas y reglamentos que permitirán dar coherencia a los elementos que componen el DAI y, a la vez, conformarán un marco general que dará sentido y estructura a la acción de los actores involucrados. Por otra parte, la Política Pública del DAI tiene como parte constitutiva, la expresión de una voluntad pública que asigna recursos, crea funciones y estructuras, y genera derechos. Lo anterior gatilla procesos de redistribución de poder, tanto al interior de la administración, como en la propia sociedad, los que deberán ser considerados al momento de intentar dimensionar y caracterizar sus impactos más allá de la mera enunciación de normas legales. Finalmente, el espacio de acción social de la política DAI, contempla las relaciones de disputa de distintos actores por influir en la configuración del espacio propio de la política, sobre sus límites de aplicación y profundidad. En este último componente es donde las capacidades (de conocimiento, acción e influencia) desarrolladas por los actores se tornan críticas (Muller y Surel, 1998).

Así entonces, el reconocimiento del acceso a la información pública como un Derecho ciudadano supone la puesta en marcha de una serie compleja de relaciones sociales. En la perspectiva analítica de este artículo, estas relaciones se ordenarán desde los parámetros de i) cuáles son los actores involucrados y su rol específico y ii) cuáles son las dimensiones o áreas en que estas relaciones impactan.

i) Dentro de este campo de relaciones sociales, se sitúan tres actores fundamentales que se relacionan de manera específica y adquieren roles particulares. El principal de

estos actores es el titular del Derecho que se reconoce en la Ley. Se lo entiende como un actor que potencialmente puede interesarse en información pública y que eventualmente podría reclamar si su Derecho no es satisfecho. Por otra parte, se debe distinguir a las instituciones públicas, a las que se le suponen capacidades suficientes para acoger las demandas de información y actuar proactivamente en la disponibilización de información. La principal e insustituible de las relaciones sociales involucradas en el campo de acción del DAI, es la que se da entre el sujeto portador de un Derecho (ciudadano/persona) que necesita y busca información que está en el Estado y adopta como rol el ejercicio del Derecho y una institución pública depositaria de dicha información que está obligada a cumplir la Ley y, por lo tanto, entregar dicha información correctamente.

Además, dependiendo de los diseños normativos particulares, también se contempla un tercer actor fundamental: un organismo que encarne la exigibilidad del Derecho reconocido. Vale decir, una institución con la suficiente autonomía para que, más allá del reconocimiento meramente formal y genérico de un derecho, sea capaz de hacerlo tangible. En otras palabras, una institución que ampare al solicitante de información, en caso de que se sienta vulnerado en su ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

ii) Funcionalmente, de lo que trata este espacio de acción pública es que el ciudadano asigne valor a la información pública, en tanto pivote para el desarrollo de proyectos propios o colectivos. En este sentido, se busca que perciba en la información que posee el Estado, una oportunidad concreta y útil para el desarrollo de esos proyectos. Del mismo modo, este ciudadano no solamente podría sentirse motivado a buscar información, sino que debería tener los conocimientos básicos de cómo ejercer su Derecho y, de ser necesario, cómo y dónde exigirlo. Finalmente, este ciudadano motivado y con los conocimientos críticos necesarios, deberá superar con éxito las barreras concretas que se le presenten al momento de buscar la información, así como, potencialmente, reclamar su Derecho. En definitiva, de lo que se trata es de que para que esta interfaz ciudadana tenga éxito, se requiere de un sujeto habilitado en el Derecho de Acceso a la Información.

Por el lado de las instituciones públicas y los funcionarios del Estado, de lo que se trata funcionalmente es que cumplan con el mandato de la Ley que reconoce el Derecho de Acceso a la Información Pública de las personas. Para ello, las organizaciones públicas y

sus funcionarios deberán disponer de las capacidades institucionales básicas para lograr el objetivo, tanto de ordenar la información de la que disponen, así como de ponerla a disposición de los requirentes. Factores importantes para el logro de estos objetivos, son la valoración y el conocimiento que los funcionarios hayan desarrollado tanto de la información pública, como de la institucionalidad de la Transparencia.

Ahora bien, sin duda que si los funcionarios públicos valoran la información que les toca administrar y la entienden como un bien público que no les pertenece, las posibilidades de que se destraben procedimientos para hacer cumplir la Ley aumentan. Sin embargo, al margen del desarrollo de este factor, la función pública está obligada a cumplir con la Ley y se somete a medidas sancionatorias en caso de no cumplirla. En este sentido, en este segmento del proceso, parecen ser más críticos los factores de conocimiento de cómo funciona este cuerpo legal y si han desarrollado los procedimientos y recursos institucionales básicos para dar respuesta a las solicitudes y búsquedas de los ciudadanos.

Como hemos dicho, en el caso de Chile existe un tercer actor en este modelo de funciones de la Ley de Acceso a la información. El Consejo para la Transparencia, dadas sus funciones y atribuciones, en las que se incluye la capacidad de sancionar a los responsables institucionales o fiscalizar el cumplimiento de los dictámenes, cumple el rol de dotar de obligatoriedad operativa y permanente a los principios consagrados en la Ley de Transparencia. Vale decir, hace operativa la exigibilidad del Derecho (PNUD, 2009) y, a la vez, genera costos y sanciones para los actores que no cumplan con su mandato.

En síntesis, en base a la breve descripción sobre los elementos centrales necesarios para la operatividad empírica de los procesos asociados a la Ley de Transparencia, se requiere de la generación de cambios y adecuaciones de algunas prácticas sociales e institucionales que están arraigadas, tanto en la ciudadanía, como en los funcionarios públicos. Es intención de este artículo observar estos ajustes a partir de un principio de acción que permitirá entender la transparencia como un desencadenante de cambios institucionales significativos: la modernización del Estado y de la gestión pública. Es decir, la pregunta que guía las reflexiones es ¿Las dinámicas recién descritas constituyen procesos modernizadores? ¿Bajo qué principio de acción podrían observarse como tales?

ALGUNAS NOCIONES DE MODERNIZACIÓN FRENTE AL ROL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Existen múltiples distinciones sobre el concepto de modernización. Estas han sido realizadas a partir de distintas miradas teóricas o énfasis analíticos. Cada una de estas distinciones destaca procesos que suceden en el Estado y que tienden a estar vinculados, generalmente, con reformas institucionales. Estas pueden ser más o menos explícitas, dependiendo si son buscadas desde la voluntad política activa, o suceden como acomodaciones propias de la institución a dinámicas generadas por el normal devenir de su función.

Tal vez la distinción más clásica y que funda una reflexión estratégica durante gran parte del siglo XX, tanto en la sociología como en la ciencia política, es la realizada por Max Weber. En ella, el autor alemán fija el análisis sobre la modernización en el principio de adecuación de las funciones estatales a la racionalidad estratégica y la especialización de sus funciones (Weber, 1944). Lo interesante de esta distinción para nuestras reflexiones, es que ella fija o destaca un principio operativo (en este caso el de la racionalidad estratégica) para describir los procesos institucionales derivados de la modernización. Es decir, esta respondería a la puesta en práctica de una determinada racionalidad o paradigma de acción.

Así, aplicada esta lógica al caso de Chile, Flisfisch distingue lo que llama cuatro niveles de realidad vinculados al análisis de las transformaciones del Estado: i) el ámbito de las tareas rutinarias permanentes para prestar servicios o realizar acciones respecto de usuarios o ciudadanos; ii) el ámbito de la gerencia pública en cuanto gestión global de procesos de implementación de políticas y conducción de agendas; iii) el ámbito de la producción de bienes públicos como defensa, salud o educación; y por último, iv) el espacio de la política de las políticas, o de la gran estrategia de gobierno. (Flisfisch, 2003)

Por su parte, Marcel secciona en cuatro las formas en que las personas se relacionan con las funciones del Estado moderno: i) como ciudadanos que dan legitimidad a las instituciones y donde las personas enjuician su capacidad de responder al mandato popular; ii) como súbditos que están subordinados a un orden y al imperio de la Ley, donde las personas observan los límites de dicho poder; iii) como contribuyentes que ceden parte de sus ingresos para financiarlo y donde se enjuicia sobre la

cobertura que tendrá el Estado en sus prestaciones; y iv) como usuarios demandantes de bienes y servicios. (Marcel, 2002)

Ahora bien, un riesgo potencial en estas distinciones analíticas, es perder de vista la función central al origen del Estado, la cual es, fundar, a través de un pacto, un modo de convivencia de un colectivo. En este sentido, los procesos de reforma del Estado y sus consecuentes modernizaciones, nunca dejan de impactar sobre este componente básico, que en términos de producto social asociado, gira en torno a la producción de legitimidad. Así, Habermas nos recuerda que después de todo, los procesos del Estado pueden ser observados en un continuo marcado por la persistencia del rol de la subjetividad social, que al ingreso del sistema se la considera como ciudadano y a la salida del mismo como cliente (Habermas, 1994).

En definitiva, el tema central al observar procesos de modernización y reforma del Estado está radicado en los efectos que estos cambios pueden tener sobre la legitimidad de las instituciones. Ella no surge auto producida por las lógicas funcionales de las administraciones que, vistas como sistemas tienden a cierta dinámica autopoiética o autoreferencial (Luhmann, 1996), sino que la legitimidad la otorga la ciudadanía. El punto a no olvidar, por tanto, es justamente la mirada de la subjetividad social que constituye la legitimidad de los procesos de modernización y gestión. Es decir, el entorno de los sistemas no es solamente un contexto subordinado a sus necesidades internas, sino que, bajo esta mirada, se manifiesta como condicionante de la misma (Habermas, 1984)

Hechas las distinciones teóricas generales, cabe entonces mirar el fenómeno particular. Para el caso de Chile, se ha escrito ampliamente sobre los procesos de modernización (Tomassini 2002, et al.) y se los ha analizado desde distintas vertientes y puntos de vista, cada uno destacando alguna idea matriz que los habría caracterizado. Apoyándonos en la noción de referencial de Política Pública (Surel, 1997), podemos resumir dicha discusión sobre los distintos procesos de reformas de los últimos 30 años, a partir de identificar el principio motivador de los cambios realizados o el paradigma que los guía. Así, en el caso nacional se podrían distinguir con precisión, dos grandes momentos y sus paradigmas asociados.

Durante la década de los ochenta se produce un profundo proceso de reforma del Estado centrado en las lógicas de mercado. Esto implicó cambios en las formas de

hacer las cosas en el Estado, que van desde una drástica reducción de personal, hasta la generación de competencias nuevas vinculadas a funciones de incentivo del dinamismo del mercado. Por otra parte, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos se reducen y reconducen hacia vínculos de subsidiariedad. Esto implicó no solamente la privatización de los sectores productivos estatales, sino que la entrega de la administración de derechos sociales (salud, educación, vivienda, pensiones) y bienes públicos, a las lógicas del mercado y el lucro. Este último punto y el contexto dictatorial en que se realizaban estos ajustes, son los que más consecuencias traerán para la subjetividad social y la actual coyuntura socio política en Chile.

Por otra parte, el segundo momento importante en los procesos de ajustes a las funciones estatales, se produce en la década de los noventa. En este punto, la lógica de acción de las modificaciones de las dinámicas de funcionamiento del Estado chileno, estuvieron centradas en los paradigmas gerenciales privados (New Public Management) y el fortalecimiento de la tecnocracia ejecutora de programas y políticas. Dado el contexto democrático en el que se llevan a cabo estos ajustes, los efectos son de legitimación de los cambios ocurridos en los ochenta y de ajustes de inclusión social. En cuanto a la forma de hacer las cosas en el aparato público, se generan competencias y dinámicas de control de gestión, se introducen mecanismos de orientación a clientes y se ensaya con la generación de capacidades regulatorias (Lima, 2003).

Utilizando las distinciones introducidas, se puede afirmar que ambos momentos se presentan privilegiando lógicas asimilables a los componentes de la primera dimensión de Flisfisch, centrada en tareas rutinarias de servicios y a la cuarta de Marcel, donde el ciudadano se relaciona como demandante de bienes y servicios con el Estado. Ahora bien, la reflexión y análisis sobre los cambios de las relaciones de poder que estos procesos producen queda suspendido y sin embargo, sabemos que en toda intención de reformas “hay propuestas que no son meramente administrativas sino que fundamentalmente políticas en el sentido de que ellas fuerzan redistribuciones de propósitos, no simplemente de procesos...” (Rockman, 2003). Cabe entonces preguntarse por los impactos de los contenidos políticos de dichos procesos. Además, a esto se suma que la “ola de reformas –NGP- tiene una agenda enmascarada hasta cierto punto por el idioma de la era de la información tecnológica con que todos podemos concordar y por la promesa de que el gobierno será más responsable, amistoso, capaz de adaptarse y

eficiente...”(Rockman, 2003), lo que refuerza el desdibujamiento de los factores de poder en los cambios producidos en el aparato estatal.

Los efectos de estos procesos en la subjetividad social afectada, sólo comienzan a diagnosticarse y hacerse visibles a partir de los estudios de desarrollo humano (PNUD, 1998), que muestran los desajustes entre la dinámica funcional de los sistemas y la desconfianza que ello produce en los ciudadanos que habitan dichos cambios. Los datos recopilados durante los últimos años sobre desconfianza hacia las instituciones, hablan por sí solos a este respecto (Latinobarómetro, 2013. CPLT, 2012).

¿Qué aporta la Política Pública del Derecho de Acceso a la Información y la forma de medirlo a este ciclo de transformaciones? La hipótesis de este artículo es que se hace parte de un potencial tercer momento de reformas en Chile, cuya data de inicio puede fijarse con la reforma al sistema de salud que en 2006 reconoce el Derecho de Acceso universal a un cierto número de prestaciones sociales. Su eje principal de acción estaría justamente en la pérdida de centralidad de la mirada focalizada de las políticas y su avance hacia el reconocimiento de derechos sociales como bienes universales y garantizados. Claramente este paradigma de reforma del Estado sólo se asoma y pugna por instalarse desde una mirada operativa más que desde la épica de las grandes transformaciones, tendiendo a repetir los mecanismos ya referenciados en párrafos anteriores, sobre los discursos de poder que quedan ocultos bajo procedimientos.

Este tercer momento está latente y marcado, entre otras cosas, por los persistentes procesos de movilización social de los últimos años y por algunas modificaciones institucionales que han seguido esta línea, donde el Derecho de Acceso a la Información y el Consejo para la Transparencia se inscriben. A lo anterior debe agregarse el desarrollo de un debate internacional sobre las capacidades institucionales, la revalorización de las instituciones y especialmente en América Latina la noción de *estatalidad* (PNUD, 2004).

Específicamente, una Política Pública sobre el Derecho de Acceso a la Información busca modificar la relación entre los ciudadanos y el Estado, mutando así las relaciones de poder que entre ellos se establecen. Según como lo hemos descrito en su modelo de funcionamiento, el Derecho de Acceso a la Información pone incentivos fuertes para transitar desde una lógica signada por las relaciones de intercambio (cliente) y de subordinación

(autoridad), hacia dinámicas marcadas por el ejercicio de la ciudadanía y el aseguramiento de derechos. Por otra parte, también implica adecuaciones del modo de hacer las cosas por parte de los funcionarios. Desde los detalles procedimentales de una política de archivos, hasta la mejoría en las coordinaciones intra institucionales en vistas de cumplir con los requerimientos ciudadanos.

Lo clave de esta situación entonces, es que, como se destaca en estos párrafos, el punto de fuga de estas modificaciones introduce nociones y exigencias al momento de analizar los efectos modernizadores de la transparencia y el acceso a la información, que no permiten ocultar las relaciones de poder bajo el manto de la neutralidad funcional.

En este sentido, aunque el Derecho está centrado en el **sujeto portador de un Derecho**, siguen existiendo posibilidades e incentivos para mostrar los avances de la implementación e instalación del Derecho de Acceso a la Información, sólo desde sus componentes institucionales. Sin embargo y dados los ámbitos de intervención de esta Política Pública en las dinámicas entre el Estado y la ciudadanía, aquella opción aparece como una negación del sentido más básico de la propia política, cual es, reconocer un Derecho a las personas. Es por ello que el Consejo para la Transparencia ha creado herramientas de medición que ponen la mirada en la perspectiva de los portadores de Derechos, ya que permiten hacer evidentes los relatos subyacentes en las modificaciones de las relaciones de poder como lo señala Rockman (2003).

EL ROL Y LOS RESULTADOS DE LAS MEDICIONES

Las mediciones son el lugar de encuentro entre las definiciones teóricas y la operatividad empírica de un fenómeno. Para el caso de dimensionar resultados e impactos de Políticas Públicas, estas tienen como función fundamental, hacer operativa una noción o paradigma que está a la base de cómo se entiende la Política Pública cuyos resultados se quiere medir. Pensando en las dinámicas institucionales de la organización estatal, el objetivo de lo anterior es generar los incentivos y las señales regulatorias necesarias para el desarrollo de la misma.

Así, con el objetivo de vincular la aplicación de mecanismos de medición de accesibilidad del Derecho de Acceso a la Información y las capacidades institucionales asociadas a ello, con los efectos que este pueda tener

en procesos de gestión de las instituciones públicas, es que a continuación realizaremos una descripción de dos mecanismos, considerando en primer lugar: i) el análisis de los resultados de ejercicios de Cliente Oculto (C.O.) realizados a nivel regional por la RTA² y a nivel nacional por el Consejo para la Transparencia (CPLT), y posteriormente ii) la implementación del Índice de Transparencia y Acceso a la Información desarrollado por el CPLT, los cuales, en su sentido y origen, se conciben en un paradigma ciudadano-céntrico, se constituyen en un contexto de políticas institucionales de participación ciudadana y adoptan, en su método de medición, la mirada del sujeto portador de Derechos.

Cliente Oculto Regional RTA y Evaluación de desempeño a Organismo Públicos en el procedimiento de solicitudes de acceso a la información.

Desde dicho paradigma ciudadano-céntrico, el CPLT ha desarrollado diferentes herramientas para incorporar al ciudadano en la esfera decisional de su gestión, entre la cuales destaca la realización de los ejercicios de medición de C.O. regional y de Evaluación de desempeño a Organismo Públicos en el procedimiento de solicitudes de acceso a la información. Ambas experiencias conjugan el “modo de medición” con la mirada de la modernización centrada en el sujeto portador de Derechos, toda vez que la utilización de esta metodología en fiscalizaciones de Derecho de Acceso a la Información, posibilita la observación del procedimiento de solicitudes de información desde la perspectiva de los ciudadanos requirientes, poniendo el énfasis de su observación, en la experiencia que atraviesa una persona que solicita una determinada información a un organismo público, y desde esa experiencia, se traducen sus elementos normativos.

De acuerdo al Artículo 33 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (LT), el CPLT tiene, entre sus funciones y atribuciones, la de fiscalizar el cumplimiento de la Ley y aplicar sanciones en caso de infracción, haciendo una distinción fundamental entre Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información. En este sentido, para diseñar un Modelo de Cumplimiento del Derecho de Acceso a la Información, es necesario identificar y capturar las posibles fallas y omisiones cometidas por los organismos públicos en el cumplimiento de la Ley, las que tendrían como consecuencia, la generación de

dificultades o impedimentos para el ejercicio del Derecho por parte de los ciudadanos.

Como contra partida de estas actividades, los resultados, tanto de las mediciones como de los procesos de fiscalización, servirán para identificar cómo y dónde intervenir en el modo de hacer las cosas de los funcionarios públicos, pero “obligándolos” a realizar este diagnóstico desde la mirada del sujeto portador de un Derecho y no solamente desde la perspectiva de sus propias dinámicas de funcionamiento.

Desde esta perspectiva, el objetivo del ente fiscalizador es asegurar la posibilidad de ejercicio del Derecho a la ciudadanía (CPLT, 2011), es decir, que el ciudadano que quiere realizar una solicitud de acceso, efectivamente pueda hacerla y reciba la información requerida. Este principio se repite en el escenario internacional, donde, a pesar de que las normas específicas que rigen en distintos países varían considerablemente, existen principios orientadores comunes que se reiteran de manera consistente, tales como la libertad de información, la apertura, la gratuidad, la no discriminación, la oportunidad y la facilitación (CPLT, 2011. Banisar, 2005. Relly, 2009).

De esta manera, el objetivo general de este ejercicio fue conocer la forma en que los organismos públicos llevan a cabo los procedimientos relativos a la atención y respuesta de solicitudes de información, tanto de manera presencial, como vía web. Bajo esa mirada, el resguardo del Derecho ciudadano, operativizado en el ejercicio del C.O., implica evaluar el respeto de estos principios por parte de los organismos públicos en tres etapas críticas, que expresan los momentos en la experiencia subjetiva que atraviesa el ciudadano en su interacción con la institución. La primera etapa corresponde al ingreso de la solicitud, la segunda, en general oculta para el ciudadano, corresponde a la tramitación de la solicitud por parte de la institución y la última etapa se refiere a la entrega de la información solicitada.

Pues bien, el C.O. regional, al tratarse de un estudio piloto y de un esfuerzo conjunto entre los países miembros de la red (RTA), los casos considerados tienen un énfasis tanto en la comparabilidad entre los países, como en su especificidad, es por ello que los sectores de las instituciones coinciden por cada país.

² La Red de Transparencia y Acceso a la Información está constituida por organismos nacionales competentes en el ámbito del Acceso a la Información de Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Uno de los ámbitos de acción prioritarios de la red es la construcción de indicadores de avance del derecho de acceso en cada país.

En la siguiente tabla es posible apreciar tanto el total de casos por modalidad de ingreso como el total de

casos por sector, así como el total general de casos considerados (CPLT, 2013).

	EDUCACIÓN	SALUD	ECONOMÍA	VIVIENDA	DESARROLLO SOCIAL	TOTAL
Presencial	3	4	3	3	3	16
Virtual	2	2	2	2	2	10
Total	5	6	5	5	5	26

CPLT, Dirección de Estudios. Usuario Simulado RTA. Chile.

Respecto al análisis global de los resultados de este ejercicio, cabe mencionar que existen ponderaciones diferenciadas para cada etapa, esto dado los niveles de importancia y criticidad en cada una de las variables, definidas desde la perspectiva del ciudadano y la continuidad del proceso. De este modo, las variables críticas, 5 en total, representan el 60% del resultado final, en tanto que las variables deseables y la etapa más bien invisible para el ciudadano de gestión de información contempla el restante 40%.

Así, los resultados de este ejercicio arrojan un porcentaje de cumplimiento global de un 72.8%. El aspecto más destacable del punto de vista de las etapas críticas del estudio resulta ser la etapa de la entrega de la información, con un 76.1%. No obstante este porcentaje está supeditado a que la solicitud ingrese exitosamente, esto quiere decir que, en la medida en que la solicitud ingresa, los porcentajes de respuesta son más bien altos.

En ese contexto, de las solicitudes ingresadas, un 79% recibió respuestas dentro del plazo legal de 20 días hábiles y un 68,4% de los participantes recibió exactamente lo que había solicitado. Por otro lado, la

etapa crítica que contempla un menor porcentaje de desempeño, corresponde a la de fase de ingreso de la solicitud, lo que determina el resto de los resultados, pues de existir “barreras de ingreso”, el ejercicio del Derecho se ve profundamente mermado, en este caso, un 73% de las solicitudes lograron ingresar, no obstante al 69,2% de los participantes se les requirió documento de identidad para la tramitación de la solicitud, cuestión no estipulada en la Ley. El porcentaje de esta etapa, que incluye las variables deseables de visibilización y atención, corresponde a un 64.9%.

Por último, la etapa de gestión de la información, construida a posteriori en función de los tipos de interacción que se observan entre el ciudadano y la institución, presenta un altísimo porcentaje de 93,7%, principalmente ante los pocos casos de solicitudes de prórroga e información adicional y en vista de la argumentación de las razones de dicha prórroga en los casos que se hizo que asciende al 100% (CPLT, 2013).

A continuación, se presenta el cuadro resumen con sus resultados por variable, por etapa y el resultado final para el caso chileno.

ETAPAS (PONDERACIÓN)	VARIABLES	PONDERACIÓN EN %	RESULTADOS POR VARIABLE	% POR ETAPA
Etapa de ingreso de la solicitud (45%)	Variables críticas 30%	Documento de identidad	15	69,2%
		Ingreso de la solicitud	15	73%
	Variables deseables 15%	Desglosadas en visibilización y calidad de la atención	15	52,7%
Etapa gestión de la información (10%)	Variables deseables	3 variables asociadas a usos de plazo adicional y sus razones	10	93,7%
Etapa de entrega de la información (45%) ³	Variables críticas 30%	Información exacta	10	68,4%
		Información en el formato solicitado	10	93,8%
		Información dentro del plazo	10	79%
	Variables deseables 15%	5 variables vinculadas a completitud de la información y tiempos de respuesta	15	67,2%
Total		100		72,8%

CPLT, Dirección de Estudios. Usuario Simulado RTA. Chile.

Más allá de los resultados obtenidos, que en un primer examen pueden resultar aceptables, orientando el análisis a la experiencia concreta que atraviesa el ciudadano en el ejercicio de solicitar información a una institución pública, podemos inferir, en base a estos resultados y a mediciones anteriores (CPLT, 2011) que la variable determinante en cuanto al desempeño de los organismos frente a las solicitudes realizadas por los ciudadanos, es el conocimiento que éste tenga acerca de la Ley de Transparencia y sus Derechos relativos al acceso a la información pública.

Esta criticidad que implica el conocimiento de la Ley por parte de los solicitantes, se expresa claramente, en los resultados del Estudio de Cliente Oculto realizado por el CPLT previamente (CPLT, 2011), en los cuales se observa, respecto a la etapa de ingreso, que de las solicitudes que logran ser ingresadas por vía presencial, la mayoría es ingresada exitosamente por “usuarios informados”⁴ (76,1%), mientras que la mayor parte de los “usuarios no informados” (57,4%), no lo consigue.

Esta situación, adquiere un carácter aún más crítico, toda vez que según los resultados del Estudio Nacional de

³ Para el caso de esta etapa, donde se chequea la entrega de la información y sus características, los casos que no recibieron respuesta se incluyeron en las variables críticas “exactitud de la información” y en “entrega dentro del plazo solicitado” ya que si no hay entrega evidentemente se encuentra fuera de plazo. En las otras variables de esta etapa, incluida la del formato solicitado y las variables deseables, se excluyeron ante la imposibilidad de evaluar las mismas.

⁴ En el ejercicio de Cliente Oculto realizado en 2011 por el CPLT, se establecieron distintos perfiles de usuarios, en donde se diferenciaban usuarios informados que conocían la Ley de transparencia y sus derechos relativos al acceso a la información pública, y usuarios no informados que desconocían dicha información.

Transparencia que realiza el CPLT (CPLT, 2012), solo un 8% de la población conoce los elementos básicos para ejercer este Derecho⁵, imposibilitándose así el ejercicio pleno de este.

Desde la dimensión institucional, los resultados del C.O. del 2011, reflejan, además, la falta de capacidades institucionales para gestionar las solicitudes de información en las oficinas de los organismos públicos, quienes en su mayoría sólo logran realizar el ingreso con éxito, una vez que han sido instruidos por los usuarios simulados informados en cuanto al procedimiento que deben seguir para ello. Dicha conclusión se ve reflejada también en que el 41,9% de las solicitudes presenciales no pudo ingresar, así como también en los bajos porcentajes de cumplimiento con los procedimientos asociados a cada tipo de solicitud, siendo particularmente deficientes los resultados obtenidos en el caso de las solicitudes derivables. Ello refleja un bajo conocimiento por parte de los funcionarios de la importancia de esta figura, sus implicancias, y sus procesos (CPLT, 2011).

Dadas estas necesidades detectadas desde la perspectiva del ciudadano, el impacto en potenciales ajustes a los procesos administrativos y, por tanto el “aporte” a la modernización del Estado, está en que los sujetos obligados se han visto comprometidos a conciliar sus prácticas, sus mecanismos y, por consiguiente, sus sistemas y flujos de gestión de solicitudes de información, con la experiencia que vivencian los usuarios de este servicio, generándose así una nueva vía de relacionamiento con ellos y nuevas posibilidades de innovación en sus servicios, rompiendo de esta manera con la inercia del camino ya recorrido y haciendo presente al ciudadano en los ajustes funcionales.

Índice de Transparencia Pública y Acceso a la Información (ITAI)

Esta segunda herramienta de medición, es un esfuerzo por articular y parametrizar las distintas dimensiones de la Política Pública DAI, integrando tanto sus aspectos

normativos como sociales. Para ello el CPLT ha desarrollado diferentes mediciones orientadas a conocer el desempeño y el rendimiento de las instituciones en torno a la Política Pública de Transparencia y acceso a la información y las capacidades y posibilidades de los ciudadanos de ejercer este Derecho.

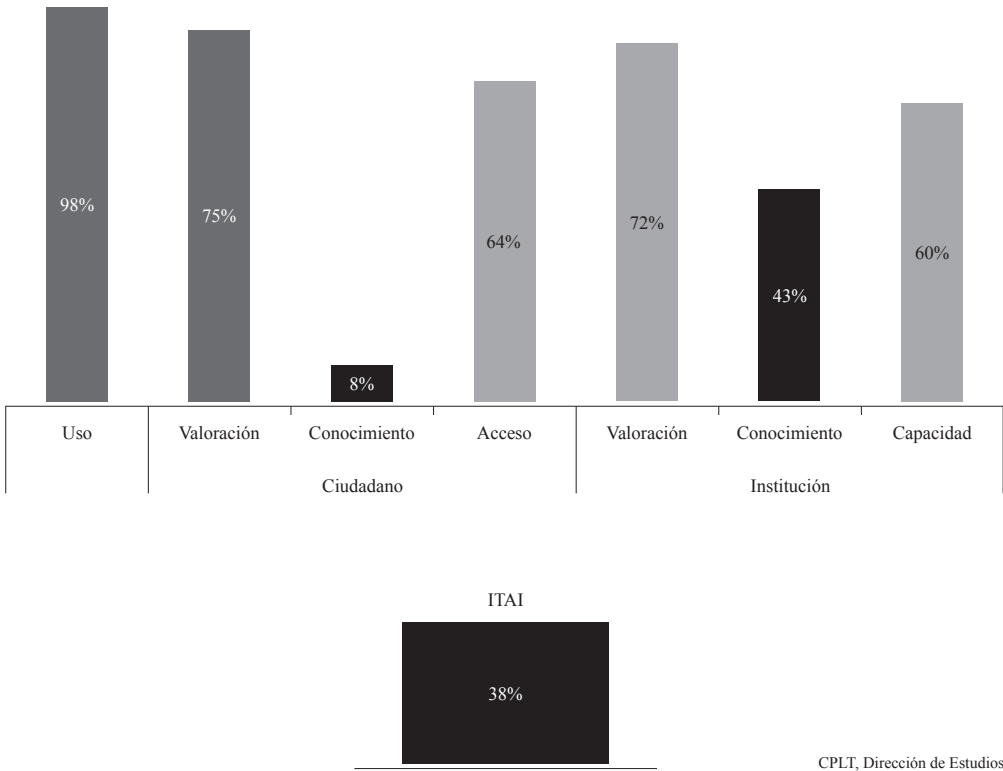
Estas mediciones que tienen que ver con: i) aspectos operativos de la Ley, referidos a solicitudes de información realizadas por los ciudadanos y reclamos interpuestos ante el órganos garante, ii) aspectos institucionales referidos a los niveles de conocimiento y valoración de los funcionarios públicos sobre la LT y el DAI y las capacidades institucionales existentes para dar cumplimiento a este Derecho, y iii) dimensiones ciudadanas correspondientes a los niveles de conocimiento y valoración de la LT y el DAI y sus posibilidades de acceso a la información pública (ausencia de barreras).

Pues bien, estos mecanismos de medición de las distintas esferas que conforman el campo de acción de esta Política Pública, se articulan en el Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI), el cual sostiene como fundamento que del encuentro exitoso de estas tipologías de factores dependen las reales posibilidades de ejercer el Derecho de Acceso y el uso del mismo. Vale decir, no basta sólo con mirar la funcionalidad de las estructuras públicas, sino que pone como condicionante de cumplimiento, las capacidades del sujeto externo. Desde la perspectiva de la reflexión que anima estas páginas, significa entregar incentivos de acción administrativa a los sistemas, desde una mirada externa a sus funciones más inmediatas.

Respecto a los primeros resultados de este inédito índice, podemos decir que a cuatro años de la implementación de la Ley de Transparencia, se ha avanzado en un 38% en el desarrollo de esta Política Pública, este porcentaje significa que más de un tercio de las condiciones necesarias para acceder a la información están implementadas correctamente.

⁵ En base a los indicadores del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (CPLT) Conocimiento de la Ley de Transparencia, Conocimiento del CPLT como órgano garante del derecho.

DIMENSIONES Y RESULTADOS ITAI



CPLT, Dirección de Estudios

Ahora bien, entre los factores que determinan este resultado, se establece claramente que el desconocimiento es el factor crítico que impide alcanzar niveles más altos, toda vez que solo el 8% de los ciudadanos sabe cómo ejercer su Derecho, conoce la LT e identifica al CPLT como institución donde reclamar; y solamente el 43% de los funcionarios públicos conoce tanto los aspectos generales como los mecanismos específicos de la LT y su funcionamiento.

Por otra parte, hay elementos que si bien muestran buenos niveles de cumplimiento y avance, es necesario seguir desarrollando consistentemente para la correcta implementación de esta Política Pública. Estos elementos guardan relación con: i) la ausencia de barreras de acceso a la información pública para los ciudadanos, que registra un nivel de acceso del 64%, ii) la valoración institucional

de la LT y el Derecho, que muestra un nivel del 72%, y iii) el desarrollo de capacidades institucionales para dar cumplimiento a este Derecho que presenta un porcentaje del 60%. El punto a no olvidar, por tanto, es justamente la mirada de la subjetividad social que constituye la legitimidad de los procesos de modernización y gestión.

Finalmente, son destacables los niveles de valoración de los ciudadanos sobre este Derecho, quienes reconocen intuitivamente el valor de la Transparencia y la información pública, con un nivel del 75%, y el nivel de satisfacción de los usuarios de la LT que alcanza un 98%.

Con estos resultados, se pueden identificar claramente los aspectos en los cuales se debe desarrollar un trabajo más intenso para el éxito de esta Política Pública, en ese sentido, se concluye de manera clara y evidente que los

ciudadanos no saben cómo ejercer su Derecho, asimismo los funcionarios públicos no tienen suficientemente claro cómo cumplir con la Ley. Si agregamos la variable crítica de que si un ciudadano no conoce sus derechos, difícilmente los podrá exigir y reclamar por ellos, por tanto se levanta la necesidad imperiosa de avanzar en esta línea, implementando acciones tendientes a masificar el DAI y mostrar la utilidad y pertinencia de la información pública, y al mismo tiempo se requiere capacitar intensamente a los funcionarios públicos en como guiar a los ciudadanos en el ejercicio de derechos y mejorar las prácticas institucionales.

Por otra parte, respecto a la valoración institucional, es deseable que la totalidad de los funcionarios públicos entienda que la información que administran le pertenece a la sociedad en su conjunto y se conciban a ellos mismos como facilitadores en el ejercicio de derechos ciudadanos. En esa línea y respecto a las capacidades institucionales, se requiere instalar definitivamente la función de transparencia en el trabajo cotidiano de los funcionarios públicos.

Finalmente, en relación a la alta valoración de los ciudadanos por este Derecho, se puede concebir, por ejemplo, que la iniciativa de “Gobiernos Abiertos” puede ayudar aún más en la percepción de utilidad y pertinencia de la información pública. Con todos estos elementos desarrollándose de manera más consistente quedaría por observar los niveles de satisfacción de los usuarios de la Ley cuando el Derecho se haya masificado.

Por tanto, dado que la principal utilidad de esta herramienta, guarda relación con las señales regulatorias que entrega, los efectos potenciales sobre los procesos de modernización que otorga esta medición, tienen que ver con los incentivos que señala respecto a los cambios en el modo de hacer las cosas por parte de los funcionarios públicos en los procedimientos de solicitudes de información, en su relación con el ciudadano y su auto concepción como servidor público, al mismo tiempo que se desprenden las dimensiones de la Política Pública en las cuales desplegar estrategias de promoción del Derecho en la ciudadanía.

CONCLUSIÓN: HACER VISIBLE EN LA FUNCIÓN PÚBLICA AL CIUDADANO COMO SUJETO DE DERECHOS

Un primer elemento a destacar es que los resultados que entregan los dos instrumentos comentados en estas páginas, muestran avances y déficits en el proceso de implementación de una Política Pública, pero lo hacen desde el punto de vista del sujeto portador del Derecho y no solamente desde la mirada administrativa de la función pública.

A partir de lo anterior se pueden destacar dos elementos interesantes. Por una parte, se advierte la importancia de generar consistencia entre lo que hemos llamado paradigma de las acciones del Estado y la definición de herramientas de control y medición. Vale decir, de nada sirve aplicar mecanismos de control estandarizados si ellos no responden a los énfasis de gestión que se pretenden marcar en la ejecución de políticas y de la acción estatal. De los resultados de la aplicación de estos instrumentos se desprenderán las señales e incentivos para saber dónde y cómo modificar la conducta de los actores involucrados en el espacio propio de la Política Pública. De allí la importancia de secuenciar la determinación de objetivos y luego subordinar los instrumentos de medición a los objetivos políticos buscados. En este caso, la petición metodológica centrada en el sujeto portador de un Derecho y los desafíos adaptativos y de innovación que ello plantea a los procesos administrativos tradicionales.

Para el caso de los instrumentos descritos, la mantención de la consistencia implicó esfuerzos de adaptación de herramientas de investigación no tradicionales en la administración pública y la necesidad de mostrar por la vía del convencimiento, pero también desde las facultades regulatorias y fiscalizadoras que la Ley entrega al órgano garante del Derecho, la eficacia y sentido de las decisiones metodológicas. Cabe, por tanto, en este acápite de reflexión, destacar la función de los liderazgos (institucionales o sociales) mediadores y las relaciones de poder que se configuran en los procesos de implementación de una Política Pública (Muller y Surel, 1998). En este caso en particular, juega un rol principal el diseño institucional de autonomía del órgano garante del DAI.

Por otra parte, y en estricta relación con lo anterior, destaca que los descubrimientos sobre dónde mejorar las prácticas institucionales y cómo hacerlo, están generando adecuaciones a las funciones cotidianas de los funcionarios públicos, considerando como criterio de juicio

de dichos ajustes, las experiencias de los ciudadanos demandantes de información. Vale decir, estas mejoras administrativas reflejarán líneas de transformación centradas principalmente en el espacio de relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas y, por tanto, estarán apuntando a los componentes de legitimidad de la institucionalidad y a las relaciones de poder que entre ellos se establecen.

Así, por ejemplo, que los resultados menos satisfactorios en el caso de la aplicación del Cliente Oculto sea la fase de ingreso de las solicitudes, muestra un desencuentro entre el modo de las prácticas de búsqueda de información por parte de los ciudadanos y los criterios formales y administrativos de ordenar el proceso de ingreso de solicitudes por parte de las reparticiones públicas. Acá el desafío está puesto en si las prácticas sociales se adecuan a las institucionales, o si las institucionales son capaces de adecuarse a las prácticas sociales. Por el tipo de barreras que se han detectado, lo que se observa es que existe una cierta inercia administrativa que impone la racionalidad administrativa a la de la subjetividad del sujeto portador de un Derecho.

El punto no es trivial. En esta interacción y las características de sus adecuaciones se está jugando el peso práctico del paradigma ciudadano-céntrico que inspira la Ley de Acceso a la Información. De no haberse medido desde la noción de barrera (que aparece sólo cuando se adopta la mirada del sujeto), este espacio de mejoras no estaría presente y, por lo tanto, la posibilidad de intervenir sobre la concepción de autoridad que descansa en las acciones tradicionales de los funcionarios públicos, ni siquiera sería una opción.

En el mismo nicho de reflexión, tomemos un dato desde el ITAI. Si se comparan los resultados del componente

institucional del ITAI, que alcanza casi al 60% de sus objetivos, con los resultados del componente ciudadano, que llega sólo al 22% de cumplimiento, surge la pregunta de las consecuencias de este desequilibrio y, por lo tanto, aparece tanto la potencia del rol que juega la herramienta con que se mide, como el tipo de modernización que de ello puede derivarse.

En rigor, lo que aparece como una buena noticia en cuanto los actores institucionales de la política DAI han avanzado consistentemente en la implementación de sus objetivos, se transforma cuando pensamos que, dada la ausencia o disminuido rol del componente ciudadano en el ejercicio del Derecho, ello en realidad pueda significar que el modo en que se está implementando, en la práctica cotidiana, la Política Pública, se está centrando principalmente en el tipo de racionalidad formal y administrativa propia del aparato público. En este sentido es distinta una política de acceso a la información pública conducida y dominada por la racionalidad técnica administrativa, que una centrada y conducida desde una racionalidad subjetiva y de los actores portadores del Derecho que se reconoce en el marco legal.

Finalmente, considerando este tipo de desequilibrio tan clásico de la cultura política chilena (y por qué no latinoamericana) entre lo que podemos llamar la racionalidad funcional del Estado y la subjetividad de los actores de la sociedad, aparece la urgencia y necesidad de crear herramientas de regulación que lo hagan desde esta subjetividad subordinada, por llamarla de alguna manera. Pensamos que tanto el ejercicio de cliente oculto como el Índice descritos en estas páginas contribuyen a ello de modo consistente y posibilitan avanzar en procesos de transformación del Estado (su modernización) desde un paradigma de derechos y ciudadanía.

Bibliografía

- Banisar, D. 2005. *"Transparent government - Developing public access to government information"*. Washington, D.C. The National Democratic Institute for International Affairs.
- CPLT. 2011. Dirección de Estudios. *"Evaluación de desempeño a organismos públicos en el procedimiento de solicitudes de acceso a la información"*.
- CPLT. 2012. Dirección de Estudios. *Estudio Nacional de Transparencia*.
- CPLT. 2013. Dirección de Estudios. *Reporte del Usuario Simulado RTA: Chile*.
- Habermas, Jürgen. 1994. *La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas. En Ensayos Políticos*. Barcelona: Ediciones Península.
- Habermas, Jürgen. 1984. *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Flisfisch, Ángel. 2003. *Los procesos de gestión en el ámbito de la modernización del Estado: experiencias en el sector público. En Gestión Estratégica y sistemas de mando y control*. Santiago: CESIM.
- Lahera, Eugenio (Ed.). 1994. *"Cómo mejorar la gestión pública"*. Santiago: Cieplan. FLACSO, Foro 90.
- Corporación Latinobarómetro. 2013. *Estudio de opinión pública*: <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lima, Marcos. 2003. *Gestión y procesos de modernización. En gestión estratégica y sistemas de Mando y Control*. Santiago: CESIM.
- Luhmann, Niklas. 1996. *La ciencia de la sociedad*. México: Anthropos.
- Marcel, Mario. 2002. *Las opciones para la reforma del Estado en Chile. En Valdés, Salvador (Editor), Reforma del Estado. Volumen II: Dirección pública y compras públicas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Muller y Surel. 1998. *L'Analyse des Politiques Publiques*. Paris: Montchrestien.
- PNUD. 1998. *Informe sobre desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*. Santiago.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires.
- PNUD. 2009. *Informe sobre desarrollo humano: La manera de hacer las cosas*. Santiago.
- Relly, EJ, Sabharwal M. 2009. *Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. Government Information Quarterly* 26.
- Rockman, Bert. 2003. *¿Conseguir algo por nada o nada por nada? La seducción de los mercados en la reforma del Estado. En La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la nueva gestión pública*. Editado por Ramos, Conrado. Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Surel, Yves. 1998. *Les politiques publiques comme paradigmes. En Faure, Pollet y Warin : La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan.
- Tironi, Eugenio. 2008. *Redes, Estado y mercados. Soportes de la cohesión social latinoamericana*. Santiago: Uqbar Editores.
- Tomassini, Luciano y Armijo, Marianela. 2002. *Reforma y modernización del Estado. experiencias y desafíos*. Chile: Instituto de Asuntos Públicos. U. de Chile.
- Valdés, Salvador. 2002. *Reforma del Estado*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Weber, Max. 1944. *Economía y sociedad*. México: Fondo de cultura Económica.

