



---

# TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

---

EDICIÓN N° 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)



TS  
&

---

TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

---

EDICIÓN Nº 1 · Junio 2014

---

La Revista Transparencia y Sociedad (T&S), comienza el año 2014. Es una publicación semestral del Consejo para la Transparencia, Chile. No obstante, goza de independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales. El objetivo de la revista, es contribuir a la difusión, la reflexión y el debate sobre los principios de la Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en la sociedad, así como sobre temas relacionados con el mundo público y privado, como son la ética, la probidad, y la rendición de cuentas a los stakeholders y la comunidad.

El texto completo de la Revista T&S y la información sobre sus convocatorias se encuentra disponible en el sitio [www.transparenciaysociedad.cl](http://www.transparenciaysociedad.cl) de forma gratuita.



Publicaciones Consejo para la Transparencia  
ISSN 0719-4595

Esta obra está licenciada bajo Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional



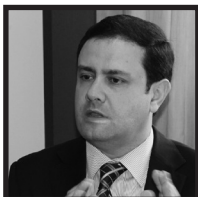
Diseño y composición: Natalia Royer

# Contenido

---

- 11 **EDITORIAL**
- 13 **EMILIO MOYA DIAZ · VERONICA CID BOTTESELLE**  
Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile
- 27 **RODRIGO MORA ORTEGA**  
Una revisión sobre las tensiones entre el Derecho a la información y el Derecho a la verdad histórica
- 37 **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
- 51 **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
- 63 **ANJULI TOSTES FARIA OSTERNE - JÉSSICA SCHUENCK DE MELO**  
Medición y efectos del acceso a la información en la Gestión del Estado (Brasil)

## COMITÉ CIENTÍFICO NACIONAL



### **Rafael Blanco Suárez**

Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Chile.  
Postulado en Derecho Penal Universidad de Salamanca España.  
Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.  
Consultor Internacional en materia de Reforma a la Justicia.  
Santiago, Chile.



### **Claudio Nash Rojas**

Centro de Derechos Humanos.  
Universidad de Chile.  
Santiago, Chile.



### **Juan Cristóbal Peña Fletcher**

Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad Alberto Hurtado.  
Periodista Universidad Diego Portales.  
Santiago, Chile.



### **Alfredo Rehren Bargetto**

Universidad Católica de Chile.  
Profesor Titular.  
Santiago, Chile.



### **Marcela Ríos Tobar**

Phd en Ciencia Política, Universidad de Wisconsin-Madison.  
Oficial de Programa Gobernabilidad PNUD.  
Santiago, Chile.



### **Tomás Vial Solar**

Profesor de Derecho Constitucional.  
Investigador Centro Derechos Humanos UDP.  
Santiago, Chile.

## COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL



### **Guilherme Canela de Souza**

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UNB).  
Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo (USP).  
Coordinador de Comunicaciones e Información de la Oficina de la UNESCO en Montevideo.  
Brasil.



### **Guillermo Cejudo Semblanza**

Doctor en Ciencia Política, Universidad de Boston.  
Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).  
Director de la División de Administración Pública, 2011-2013.  
Profesor investigador de la División de Administración Pública del CIDE, desde 2006.  
México.



### **Paloma Baena Olabe**

Licenciado en Derecho, Universidad Complutense.  
Maestría en Administración Pública de 2006, Escuela de Gobierno, Harvard.  
Máster en Derecho Internacional, Université D'Aix-Marseille III.  
Jefe de División Adjunto, Sector de Integridad Pública, Dirección Gestión del Sector Público OECD.  
España.



### **Manuel Villoria Mendieta**

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.  
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.  
Director del Departamento de Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.  
Madrid, España.





# Presentación

Nuestra Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública cumple cinco años, así como también lo hace el Consejo para la Transparencia (CPLT), órgano promotor, garante y fiscalizador del cumplimiento de este Derecho ciudadano.

A lo largo de estos años, el Consejo para la Transparencia ha orientado su accionar al fortalecimiento de la valoración, el conocimiento y ejercicio de este Derecho en la sociedad chilena, lo que ha complementado con la generación de conocimiento aplicado, estudios e investigaciones desde otros espacios, como el de las organizaciones civiles o no gubernamentales (ONG's), centros de estudios y la academia, entre otros.

Es así como surge nuestra revista Transparencia y Sociedad (T&S), proyecto largamente ideado por el Consejo para la Transparencia, y que hoy se convierte en realidad.

T&S es una publicación semestral que busca posicionarse como referente y espacio obligado de consulta en materia de transparencia, acceso a la información pública y temáticas afines. En tal sentido, aspira a generar un espacio de debate académico de alto nivel, permanente y multidisciplinario, que convoque a las comunidades de investigadores y académicos, analistas y expertos, actores de la sociedad civil y público en general, en el esfuerzo por relevar, promover y analizar las distintas perspectivas que, tanto a nivel nacional como internacional, se van desarrollando en la materia. Con esto, la revista busca contribuir a la consolidación de un campo de investigación de incipiente desarrollo en nuestro país y, al mismo tiempo, aportar a la tarea de establecer un vínculo directo entre el valor de la información pública y el impacto que ella puede tener en la vida cotidiana de las personas.

La Revista T&S recibirá artículos durante todo el año y convocará a distintos autores para recibir sus contribuciones basadas en estudios empíricos, ensayos y comunicación de experiencias relevantes en materia de gestión, docencia e implementación de la transparencia en nuestro país y el mundo. Para ello, se dispondrá de un espacio a través del sitio [www.transparenciaysociedad.cl](http://www.transparenciaysociedad.cl) para convocar a la presentación de artículos inéditos por parte de académicos, expertos e investigadores en estas materias, que serán sometidos a una revisión de pares evaluadores.

Finalmente, expresamos nuestro más sincero agradecimiento al Comité Científico de T&S que, a nivel nacional, está integrado por Rafael Blanco, Claudio Nash, Juan Cristóbal Peña, Alfredo Rehren, Marcela Ríos y Tomás Vial; y a nivel Internacional, por Manuel Villoria, Guilherme Canela de Souza, Guillermo Cejudo y Paloma Baena, quienes nos han acompañado durante el proceso previo a esta primera publicación, aportando con su experiencias e ideas al enriquecimiento de esta nueva instancia de discusión y generación de conocimientos.

Los invitamos a celebrar leyendo nuestro primer número.

Muchas gracias,



**JORGE JARAQUEMADA ROBLERO**  
Presidente



**RAÚL FERRADA CARRASCO**  
Director General



# Editorial

La demanda por mayor transparencia en general, y del sector público en particular, es un fenómeno que se ha expandido alrededor del mundo entero con mucha fuerza desde la última década del siglo pasado y luego de estos años de implementación, tanto la evidencia internacional comparada, como la experiencia nacional -aunque más breve-, nos permiten afirmar con certeza que la transparencia fomenta el interés de la ciudadanía por el control social, jugando un rol de fiscalización, moderación y contención del poder del Estado.

De esta manera, sabemos que la transparencia es una aliada formidable de la democracia representativa, pues aporta a la construcción de confianza y credibilidad en las instituciones, y se constituye en un obstáculo para la discrecionalidad de las autoridades y funcionarios en el desempeño de sus funciones y en el trato brindado a los ciudadanos.

Por otra parte, el ejercicio de esta Política Pública, ha significado un verdadero desafío para la gestión pública de los distintos órganos de la Administración del Estado, promoviendo la modernización de los procesos que rigen su desempeño, desplazando los ejes tradicionales sobre los cuales se fundamentaba el quehacer de los funcionarios públicos hacia una mirada centrada en el ciudadano y en el valor público de la información y su uso.

De manera práctica, la materialización de la transparencia a través del Derecho de Acceso a la Información es, entonces, indispensable para la participación política, entendida no sólo como el Derecho a votar y ser elegido, sino también como el derecho a participar en la deliberación de los asuntos públicos. De esta manera, sabemos que cuando la sociedad civil cuenta con información sobre las acciones de las autoridades y gobiernos, puede ser co-partícipe del proceso de toma de decisiones, lo que en términos generales, implica que el Derecho de Acceso a la Información, impacta de manera positiva y directa en el funcionamiento y calidad de la democracia, por un lado, así como también en los procesos de modernización del Estado.

En el primer número de la Revista Transparencia y Sociedad, hemos puesto el foco de nuestros esfuerzos en aportar a esta discusión, para lo cual, se han incorporado artículos que permiten plantear preguntas y desafíos en materia de transparencia pública y sus efectos sobre diversos aspectos del quehacer público; y por otro lado, evidenciar el desarrollo de la evaluación de las Políticas Públicas de Transparencia impulsadas en América Latina, a través de la mirada y la experiencia de Brasil, Chile y México.

Así, los artículos que dan cuerpo a la orientación central de este número, se centran en la creación de mediciones que aportan al desarrollo de la Transparencia. Estas contribuciones, pertenecen a representantes de algunos de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información que conforman la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), y la sistematización de sus trabajos presentados en CLAD 2013. Desde esa perspectiva, se centran en los desafíos y beneficios asociados a la medición de los avances en el desarrollo del Derecho de Acceso a la Información, especialmente en referencia al desarrollo del ejercicio de Usuario Simulado realizado con éxito por la RTA en el período 2012-2013. De esta manera, el artículo de José Luis Marzal y Justino Núñez de IFAI México, centra su mirada en el aporte de la medición al desarrollo de los procedimientos de transparencia pública, haciendo hincapié en que de esta manera se obtiene información fundamental sobre la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía en el uso de recursos públicos, destacando en este proceso la efectividad del uso de la técnica del usuario simulado en la observación de la gestión gubernamental. Por otra parte, el artículo presentado por los chilenos del Consejo para la Transparencia, Eolo Díaz-Tendero y Daniel Pefaur, muestra cómo mediciones realizadas en base a la metodología del usuario simulado, sumadas a otras que pueden desarrollarse por parte de los órganos garantes de acceso a la información, pueden contribuir a dar señales concretas para el cambio de prácticas cotidianas al interior del aparato estatal, que contribuyan a su modernización al poner en el centro de la gestión la perspectiva del ciudadano. Finalmente, la contribución de la

experiencia brasilera se centra en el aporte de la garantía del Derecho de Acceso a la Información en la adopción progresiva de la óptica ciudadano-céntrica en el Estado brasilero, donde luego las autoras Tostes y Schuenck, centran su mirada en la eficacia del servicio de acceso a la información como instrumento de transparencia y participación social.

La presente entrega se complementa con dos artículos más, el trabajo de Emilio Moya y Verónica Cid, que se centra en la evidencia empírica sobre las percepciones y experiencias de la ciudadanía en su vinculación con los partidos políticos en Chile. Los autores destacan que los partidos han dejado de ser los principales interlocutores de los intereses y demandas sociales y en este sentido, uno de los factores que explicaría este fenómeno es la falta de conocimiento que se tiene sobre su función real en el sistema político, identificando así, un campo fértil para revertir esta situación con el aumento de sus niveles de transparencia bajo la hipótesis que en la medida que se publique más información sobre su gestión, sus fuentes de financiamiento, sus programas y sus principios fundantes, los partidos políticos chilenos podrían recuperar la preponderancia de su función histórica. El segundo artículo complementario, elaborado por Rodrigo Mora, busca establecer las tensiones que surgen entre la aplicación del Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho a la verdad histórica, en base a casos de jurisprudencia. La discusión se aborda, en un primer momento, desde los riesgos al patrimonio documental que podrían producirse por el tratamiento de la información frente a solicitudes de acceso a la información. Posteriormente, el autor se vuelca hacia una reflexión y discusión sobre los límites del acceso a la información en el caso del acceso a archivos relativos a casos de violación de Derechos Humanos y los riesgos de su potencial divulgación pública, en torno a la protección de la privacidad de los actores involucrados.

Entendemos que las experiencias aquí recopiladas resultan muy significativas y aportan de manera importante a la construcción de una discusión y una mirada sobre el alcance y la profundidad con la cual deben realizarse los esfuerzos por observar, sistematizar y difundir los avances en el conocimiento en torno a los beneficios y efectos del Derecho de Acceso a la Información, tanto a nivel de la administración del Estado, como entre los ciudadanos que ejercen su Derecho. Pero, a pesar de la relevancia de estas experiencias y los elementos comunes que pueden identificarse como referencias importantes para el desarrollo del conocimiento acumulado en la materia, sabemos que éste es sólo el primer paso de un largo camino. Esperamos que este camino, nos lleve a dar cuenta y comprender de manera cabal, la enorme diversidad de visiones, modelos y esfuerzos, tanto privados como públicos, que se han desarrollado en el mundo en materia de Transparencia y que esperamos acoger en nuestra revista en el futuro.

Esperamos, entonces, que nuestros lectores reciban esta Revista no sólo como un producto, sino también como una invitación a un espacio de conocimiento y trabajo que centralice las temáticas relevantes relativas a la Transparencia del Estado y al Derecho de Acceso a la Información de la ciudadanía.



**DANIELA MORENO TACCHI**

Editora General

Directora de Estudios (s) - CPLT

# HACIA UNA PROPUESTA DE TRANSPARENCIA

en los partidos políticos de Chile

---

## EMILIO MOYA DIAZ

Sociólogo de la Universidad de Chile. Magíster en sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor (c) en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Chile.

Profesor adjunto Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Católica de Temuco, Director de Estudios de Chile Transparente.  
emoya@chiletransparente.cl

## VERONICA CID BOTTESELLE<sup>1</sup>

Investigadora y Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile.  
vercid@gmail.com

---

### Resumen

Distintos estudios muestran que en Chile los partidos políticos son las organizaciones políticas peor evaluadas por la ciudadanía. Esto se refleja en la desconfianza y la pérdida de identificación que existe hacia estas instituciones, que han dejado de ser los principales interlocutores de los intereses y demandas sociales. Uno de los factores que explicaría esta situación es el poco conocimiento que se tiene sobre lo que hace un partido político cotidianamente. Frente a este problema, la transparencia aparece como una alternativa, ya que si estos transparentan su gestión, sus fuentes de financiamiento, sus programas y principios fundantes podrán dejar atrás su imagen de cajas negras con que la ciudadanía las percibe. Este artículo, buscar presentar para la discusión una propuesta de transparencia para los partidos chilenos que sirve de complemento a reformas políticas que permiten aumentar el grado de institucionalización y legitimación de estas instituciones.

Palabras claves: Transparencia, partidos políticos, confianza, programas, financiamiento

---

### Abstract

*According to several studies, in Chile, political parties are the political organizations with the worst evaluation. This is reflected in the distrust and loss of identification between citizens and these institutions which is explained by the fact that they have ceased to be the main partners of the social interests and demands. One of the factors that explain this situation, is that people have little or no knowledge about the everyday functions of political parties. Faced with this problem, transparency appears to be an alternative, because if political parties start showing their funding sources, programs and principles, they may be able to change their dark image. This article is a proposal to increase the transparency of Chilean parties, which needs to be complemented with political reforms oriented to increase the degree of institutionalization and legitimization of these institutions.*

*Keywords: Transparency, political parties, trust, programs, funding.*

---

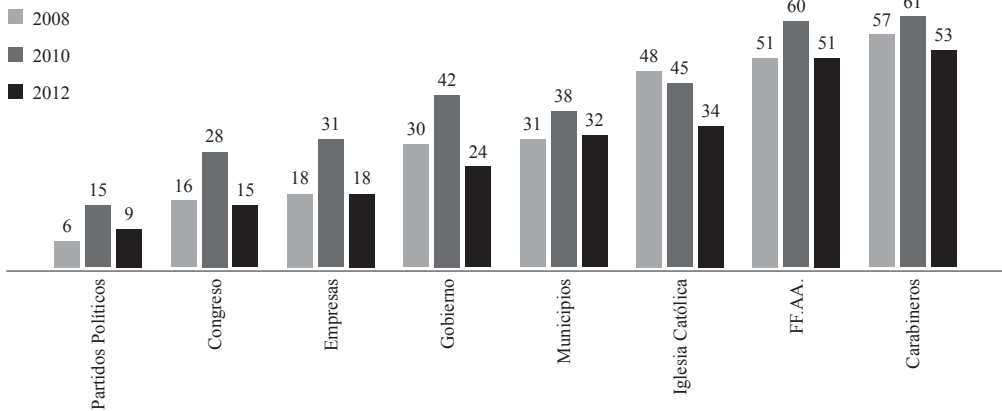
<sup>1</sup> Al momento de escribir este artículo se desempeñaba como Investigadora en Chile Transparente.

## INTRODUCCIÓN: EL ESTADO ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CHILE<sup>2</sup>

Hoy en día los partidos políticos están experimentando una grave crisis de confianza y legitimidad. Este nivel de desconfianza se hace visible en las bajas evaluaciones que alcanzan tanto los partidos como otras instituciones políticas en diversas encuestas de opinión. De hecho, según la Auditoría a la Democracia (2012) solo un 9% de los ciudadanos afirma tener confianza en los partidos políticos, posicionando a éstos como la institución peor evaluada del país en este rubro (ver gráfico 1). Según el mismo estudio, un 51 % piensa que la mayoría de los políticos están en la política sólo por lo que puedan obtener personalmente de ella.

Los niveles de desconfianza también son altos a nivel latinoamericano, y se manifiesta en un malestar generalizado hacia la política que se expresa con dichos tales como que “*todos deben irse*” y de que es “*necesario cambiar a toda la clase política*”. Los resultados del último Barómetro Global de la Corrupción<sup>3</sup> (2013) realizado por Transparencia Internacional, son consistentes con este escepticismo generalizado hacia la labor de los políticos y particularmente con los partidos. En el estudio los encuestados perciben a los partidos y al Congreso chileno como las instituciones con los mayores niveles de corrupción.

GRÁFICO 1. CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES CHILENAS (EN PORCENTAJE)



Fuente: Auditoría a la Democracia, 2008, 2010 y 2012.

Por otro lado, en la actualidad Chile presenta una tendencia a la baja participación electoral, en la cantidad de simpatizantes, en el activismo partidario y en el interés en la política. Específicamente, entre 2006 y 2010 el porcentaje de simpatizantes partidarios ha caído en un 15%. Ningún otro país de la región registra tendencia similar (Luna y Rosenblatt, 2012). Adicionalmente, solo un 3% de los encuestados declara haber trabajado para algún candidato o partido en la última elección, una tasa muy baja si se la compara con la región.

Otro fenómeno importante que se observa tiene relación con los vínculos que establecen los partidos con los ciudadanos, en la actualidad se tienden a desarrollar liderazgos fuertemente personalizados. Particularmente en los distritos populares, la personalización de la política también se combina con espacios de “caudillismo” y “clientelismo” sistemáticos (Luna y Rosenblatt, 2012).

En síntesis, aunque los análisis disponibles sobre el caso chileno lo consideran como un ejemplo virtuoso

<sup>2</sup> Este artículo es parte de un estudio que realizamos en Chile Transparente junto a Jeannette Von Wolfersdorff y Daniel Figueroa.

<sup>3</sup> El Barómetro Global de la Corrupción es una encuesta mundial de opinión pública sobre corrupción realizada desde el año 2003 y su objetivo es medir la percepción de la corrupción a escala mundial basado en opiniones de los habitantes de cada país.

de institucionalización partidaria a nivel regional, Chile presenta actualmente un síndrome que ha sido común en la región: un profundo alejamiento entre la sociedad y los partidos y una creciente devaluación de los procesos electorales y de las instituciones representativas (Luna y Rosenblatt, 2012) que se manifiesta en una baja legitimación de estas instituciones. Si esto se suma al hecho de que las personas no saben lo que hacen los partidos y desconfían de sus acciones, el panorama se percibe muy gris.

Bajo este contexto, la transparencia aparece como una herramienta que puede ayudar a los partidos políticos a aumentar su legitimidad y sus niveles de desconfianza frente a la ciudadanía y a fortalecer los vínculos programáticos por sobre los clientelares. En este sentido, este artículo busca presentar una propuesta de estándares de transparencia que promueva conductas transparentes al interior de los partidos en la búsqueda de una mayor credibilidad y legitimidad.

### EXPLICACIONES EN TORNO AL ESTADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS Y LA ALTERNATIVA DE LA TRANSPARENCIA PARTIDARIA

Hoy en día se plantea que la crisis de confianza que experimentan los partidos políticos, corresponde a una crisis de representatividad que tiene su origen en la percepción de que los partidos políticos no parecen responder necesariamente a las exigencias ciudadanas, sino más bien a sus propios intereses.

En este contexto resulta interesante citar la obra “la sociología de los partidos políticos en las democracias modernas – investigaciones sobre las tendencias oligárquicas de la vida colectiva” del sociólogo alemán-italiano Robert Michels (2001). La tesis de Michels plantea que los partidos políticos tienden a ser oligárquicos, ya que las elites partidarias transforman los partidos políticos en un fin *per se*, y se independizan de las masas a las que deben representar.

Las razones de estas tendencias oligárquicas serían varias, entre éstas destacan: la especialización de la elite política que genera distancias con aquellos que no

tienen la especialización, por lo tanto surge un proceso de emancipación de los líderes partidarios que se distancian de los ciudadanos y el actuar de los representantes de un partido en el parlamento que actúan según su interés electoral, socavando el objetivo del partido.

Lo interesante de la tesis de Michels es que demuestra la existencia de un proceso endógeno en los partidos políticos que produce estructuras oligárquicas y de esa manera genera imperfecciones importantes para cualquier democracia.

Esto cobra valor adicional al considerar la tendencia del “*politicking*” que experimentarían los partidos políticos. Con esta palabra, Kari Palonen (2003) hace referencia al actuar político que no busca soluciones concretas ni el desarrollo de políticas públicas, sino el puro “performance político”, como especie de juego con hechos politizados. Se trata de influenciar a la opinión pública, en el presente, y de forma autorreferente, siendo ello una forma mediática de mantenerse en el poder.

Para el caso chileno han surgido diversas tesis para explicar la situación actual, por ejemplo, Luna argumenta que el descontento y la desvinculación de los ciudadanos con los partidos se originan en el modo en el cual éstos están actuando hoy en día. (Luna, 2013).

Otras explicaciones se han centrado en las reglas electorales, de hecho, existe evidencia de que el sistema electoral que se utiliza para elegir a los congresistas chilenos genera distorsiones en términos de representatividad (González, Santibáñez et al, 2003; Rubano, 2007; Valenzuela, 2011). El debate público entonces se ha centrado en generar correcciones a este sistema para mejorar la representación; buscando la inclusión de nuevos grupos políticos a la competencia electoral y mejorar los niveles de participación ciudadana.

Los cambios más importantes en el caso chileno han sido: la inscripción automática con voto voluntario y la realización de primarias a nivel de elecciones presidenciales. Si bien no es posible aseverar si estos cambios tendrán un efecto positivo dado que son muy recientes, la experiencia en otros casos de la región, especialmente en cuanto a las primarias, no es muy alentadora<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Gallo (2010) en su análisis sobre reformas electorales en Uruguay concluye que el incremento de instancias electorales no amplía necesariamente las opciones ciudadanas ni refleja mejor las preferencias reales de los votantes; al tiempo que el uso continuo de estas herramientas tendería a desfavorecer el sufragio genuino o ideológico y a estimular la expresión de un voto aún más racionalmente calculado. Con la aplicación de nuevos mecanismos como primarias, no se obtuvieron corolarios demasiado alentadores, toda vez que no se han logrado los efectos buscados por los promotores de la reforma electoral.

Ya algunos analistas habían alertado sobre la posibilidad de esta situación. Por ejemplo, Manin (1997) en su estudio sobre los principios de las democracias representativas, expresó que el sufragio electoral en sí mismo, no produce cambios en las prácticas e instituciones de representación política.

Frente a este panorama, resulta pertinente pensar la situación de los partidos chilenos más allá de la representación electoral. Esta es la posición de Urbinati y Warren (2008). Estos autores plantean que la forma de representación clásica está siendo desafiada por nuevos cambios en las sociedades democráticas, especialmente por el surgimiento de múltiples grupos de representación no electorales (grupos de interés, organizaciones civiles, organizaciones internacionales, ONGs con objetivos sectoriales, empresas transnacionales etc.) haciendo reclamos y sirviendo como organizaciones representativas (Urbinati y Warren, 2008). Hoy es más difícil para los políticos y sobre todo para los partidos desempeñar sus funciones, ya que ahora no se trata de representar solo personas en un territorio determinado y con intereses puntuales, sino la política está afectada por problemas colectivos extraterritoriales.

A pesar de estos desafíos, los partidos siguen siendo las organizaciones ejes del sistema político, ya que presentan candidatos a cargos de elección popular. Los partidos además están involucrados de manera directa con la producción de leyes y la fiscalización de políticas públicas en Chile y en otras democracias. Es por esto que los partidos deben ser conscientes de la importancia de su rol para la calidad de la democracia y para regular todas las nuevas demandas que hoy existen desde la sociedad civil.

En síntesis, para el caso de los partidos chilenos, lo dicho anteriormente es muy relevante y refuerza la necesidad de que éstas organizaciones, además de buscar mejoras en las reglas electorales, busquen adaptarse y renovarse internamente respecto a los cambios en los procesos políticos contemporáneos, buscando construir una verdadera representación de intereses ciudadanos.

En resumen cabe decir que hoy en día los partidos no han interrumpido la conexión hacia la ciudadanía, pero que ya no funcionan como su intermediador hacia asuntos de la esfera pública. Ello es problemático porque sin un intermediador, la ciudadanía no le queda otro canal que la comunicación directa hacia el Estado.

Bajo este contexto, la transparencia partidaria aparece como una alternativa relevante para que los partidos vuelvan a establecer lazos de confianza con sus representados y generen las condiciones para mejorar la representatividad de los intereses ciudadanos.

### TRANSPARENCIA PARTIDARIA: ¿PARA QUÉ?

La transparencia no es un objetivo *per se* para los partidos políticos. Es más bien una herramienta para que realicen mejor sus funciones en el sistema político. En este sentido, la transparencia beneficia a los partidos en tres ámbitos:

- Ayuda a estrechar el vínculo con la ciudadanía y su base social.
- Le otorga independencia respecto a los intereses particulares de sus fuentes de financiamiento; y
- Permite al partido estar en un constante proceso de renovación para mejorar su gestión.

La transparencia crea la confianza necesaria que requieren los partidos como articulador dentro de la esfera pública, y como intermediario entre el Estado y la Ciudadanía. Cabe resaltar que la confianza y credibilidad en los partidos políticos en el mundo se ha debilitado parte importante por la opacidad y el desconocimiento que los ciudadanos tienen de su democracia interna, de sus mecanismos de elección, de sus fuentes de financiamientos y de sus líneas programáticas.

Además, la transparencia contribuye a mantener a los partidos políticos independientes de las personas naturales o jurídicas que los financian. Resulta imperante preguntarse no solamente por una mejor regulación del financiamiento privado de los partidos políticos, sino también considerar con más atención su transparencia programática. Entre más programático el partido político, menos influenciable o potencialmente corruptos serán sus afiliados en cargos públicos. La transparencia, de esta manera, fortalece la democracia.

Por medio de la puesta en práctica de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, los partidos políticos se enfrentan a un proceso en el que deben observarse y evaluarse constantemente a sí mismos. De esta manera, el proceso de transparencia inevitablemente conllevará a una mejora en el funcionamiento de la organización. La transparencia permitiría a los partidos políticos reconocer logros y fracasos, y, de esta manera, mejorar



su gestión institucional, puesto que los obliga a capacitarse y a profesionalizarse, lo que en el mediano plazo permitirá que se vuelvan más exitosos y eficientes en sus objetivos.

### LAS ÁREAS DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS

Este artículo propone avanzar en transparencia en tres ámbitos:

#### a) Estructura básica del partido y procedimientos internos.

Esta área busca hacer visible la identidad del partido, la composición de sus órganos y cómo estos operan. La transparencia de la estructura del partido y de sus procedimientos internos resulta vital porque facilita la coordinación y la movilización dentro del partido, así como del partido hacia afuera. Además de transparentar la composición, el funcionamiento y las interrelaciones de todos los órganos de un partido, cabe destacar en especial el rol de los procedimientos internos, tales como:

- Proceso de elección de autoridades y de selección de candidatos.
- Mecanismos de ética, control, fiscalización y sanción.
- Mecanismos generales de comunicación interna y externa.

#### b) Transparencia ideológica y programática.

Esta área busca hacer visible la ideología del partido, el pensamiento y sus propuestas programáticas respecto de los desafíos del país. El rol de los partidos políticos como institución que intermedia de forma sostenible la relación entre la esfera pública y la ciudadanía no solamente requiere atención en materia de financiamiento, sino también en materia programática. Cabe advertir que no existe una separación tan clara entre la ideología de un partido político y su base programática. Los programas base de los partidos políticos no se renuevan todos los años, por lo que a menudo tienden a ser genéricos. No obstante, igual deberán presentar propuestas programáticas a los desafíos que hoy les impone la ciudadanía. Su elaboración deberá estar a cargo de instancias claramente identificadas, dentro de la democracia del partido.

#### c. Transparencia en el financiamiento del partido.

Esta área busca hacer visible como el partido se financia, lo que permite mostrar si el partido muestra independencia de la opinión de sus financistas. Los partidos políticos ejecutan tareas de interés público, por lo que resulta importante que no estén influenciados por sus fuentes de financiamiento.

La transparencia en materia de financiamiento contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos y privados, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés. Un incentivo para el aumento de la transparencia es que ésta lleva a ganar elecciones, pero esta percepción aparentemente aún no está demasiado arraigada en los partidos políticos.

Una manera de supeditar a los partidos políticos a un exhaustivo control de sus gastos y total transparencia, además de beneficiar y mejorar sus estados financieros, es incluir financiamiento fiscal permanente para su funcionamiento. De este modo, se estaría limitando la influencia de fuentes de financiamiento con intereses particulares y, por consiguiente, ayudaría a prevenir la corrupción y la cooptación. Si los partidos políticos recibieran financiamiento permanente de parte del Estado, sería más fácil exigirles que rindan cuentas sobre sus ingresos y gastos.

Acercar de la transparencia en materias de financiamiento de los partidos políticos será importante considerar:

- Financiamiento público y constante de los partidos políticos
- Incentivo a donaciones pequeñas y de personas naturales, para evitar mezclar intereses corporativos con intereses de la esfera pública.
- Transparencia en las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, así como también de sus gastos, a ser publicados en un plazo razonable.
- Mayor transparencia en los informes financieros que se hacen públicos, exigiendo un formato entendible.
- Revisión de la penalización en caso de entregar información contable incompleta o errónea.

## LA TRANSPARENCIA PARTIDARIA EN CHILE, UN ASPECTO CRÍTICO

Habiendo establecido la importancia de la transparencia en los partidos políticos, se torna relevante revisar la situación del marco normativo actual. De este modo, identificaremos cómo la normativa posibilita o limita a los partidos políticos el poder desarrollar prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

El conjunto de normas y ordenamientos legales que determinan y orientan el ejercicio de los partidos políticos chilenos no están contenidas en una sola Ley, sino que se encuentran dispersas en diversos cuerpos legales; sin embargo, la norma principal es la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (LOC N°18.603), la cual regula la organización, el carácter constitucional y el funcionamiento interno de los partidos.

Cabe señalar que en ninguna parte del marco legal se hace explícito que los partidos políticos deban transparentar o hacer pública su información, y tampoco se ahonda en mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control de su gestión y de sus actividades.

Como primera apreciación, en Chile los partidos políticos no son sujetos obligados a cumplir con lo estipulado en la Ley de Transparencia, como sí ocurre para los órganos de la administración del Estado. En materia de rendición de cuentas se plantea en la LOC que los partidos políticos podrán presentar ante los habitantes del país sus declaraciones de principios, políticas y programas de conducción del Estado y sus iniciativas y criterios de acción frente a asuntos de interés público. Cabe señalar que la LOC no especifica que eso sea una obligación y tampoco se hacen explícitos los medios para hacer pública esa información.

Lo que la LOC sí establece es la obligatoriedad de los partidos de llevar un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, información que será solicitada por el Servicio Electoral (SERVEL) anualmente, la cual quedará a disposición del público para su consulta (art.34 LOC de Partidos Políticos). Cualquier ciudadano puede encontrar dicha información en el sitio Web del SERVEL.

En materia de financiamiento para las campañas electorales, la Ley 19.884 sobre Transparencia, Límite y Gasto Electoral regula la rendición financiera de cada partido político y candidatura independiente. En el art. 48 de dicha Ley, se especifica que las cuentas de los ingresos y gastos electorales deberán ser presentadas ante el SERVEL, las cuales serán públicas en internet y cualquier persona podrá obtener copia de ellas.

Para que esa información sea publicada, hay que esperar que cada partido rinda cuenta de los ingresos y gastos, precisando el origen de la totalidad de los ingresos y el destino de todos los gastos del partido político y candidatos respectivos, dentro de los 30 días posteriores a la fecha de elección. Luego el Servicio Electoral tiene un plazo de sesenta días hábiles para pronunciarse sobre la revisión de la cuenta, plazo que podría extenderse por un máximo de quince días hábiles más. Luego hay que sumarle el tiempo para subsanar las observaciones hasta llegar a la aprobación de la cuenta general de ingresos y gastos electorales, finalizando así el proceso.

En el presente, las exigencias en materia de transparencia de los partidos políticos chilenos se atañen exclusivamente a materias financieras supeditadas a lo que la Ley establece. Es el SERVEL el ente que suministra la información de los partidos con respecto a sus estados financieros, además de llevar el registro de partidos políticos actualizado por regiones<sup>5</sup>. Pero si se profundiza en otro tipo de información que refiera a antecedentes básicos de los partidos políticos como son los estatutos, el programa, la declaración de principios, el organigrama, las alianzas y convenios, incluida la información acerca de los procesos de democracia interna, la gran mayoría de los partidos políticos chilenos no hacen pública ese tipo de información a través de sus sitios Web. Siendo aún más precisos, los partidos políticos en su mayoría no se presentan según su línea programática. Ello genera que un ciudadano no pueda formarse una opinión sobre un determinado partido, ya que éstos en general no publican ni su programa base, ni sus propuestas programáticas sobre diversos temas del quehacer nacional.

La LOC de Partidos Políticos tiene 25 años y durante este tiempo sólo en dos ocasiones se han presentado

<sup>5</sup> Esto corresponde a publicar la nómina de partidos políticos constituidos, más el certificado que acredite la inscripción.

proyectos de modificación de la Ley que incorporen reformas en temas de transparencia. La primera fue en mayo del 2008 y por primera vez se propusieron normas y exigencias de transparencia activa<sup>6</sup> para los partidos políticos. Dicho Proyecto de Ley fue archivado y cinco años después, el gobierno presentó un nuevo proyecto, que ingresó a tramitación en el Senado el día 14 de mayo del 2013, para regular a los partidos políticos en diversas materias, incluidas reformas en transparencia.

Este último Proyecto de Ley propone que los partidos políticos deberán mantener a disposición permanente del público, y actualizada al menos una vez al mes, a través de sus sitios electrónicos como también en el sitio web del Servicio Electoral, cierta información como su declaración de principios, sus estatutos, su estructura orgánica, el monto global de las cotizaciones de sus afiliados, su balance anual, entre otras.

También se especifica que en caso de incumplimiento, cualquier persona podrá presentar un reclamo ante el Director del Servicio Electoral, quien otorgará un plazo al partido para publicar la información y, si persiste el incumplimiento, el Director deberá enviar los antecedentes al Tribunal Calificador de Elecciones. Éste último podrá aplicar las sanciones de amonestación e indicar un breve plazo para poner término a la situación y, en caso de continuar el incumplimiento, podrá imponer multa y suspensión del partido en caso de perseverar en su conducta.

Se incorpora además el Derecho de Acceso a la Información para los afiliados, quienes podrán solicitar a su partido otras informaciones, como las resoluciones,

procedimientos y sentencias del Tribunal Supremo y las actas de las sesiones de sus órganos internos. En caso de que la información solicitada no sea entregada o denegada en un plazo determinado, el militante que la solicitó podrá recurrir ante el Tribunal Supremo del partido, que resolverá en única instancia.

Se valora que la propuesta del Proyecto de Ley defina los mecanismos para acceder a cierta información de los partidos y que además se incluyan sanciones ante la infracción a las obligaciones de transparencia y publicidad de la información, pero es necesario ampliar los estándares de información a ser publicados, como también ampliar el Derecho de Acceso a la Información a la ciudadanía en general y que no solo sea de exclusividad para los militantes, ya que va en menoscabo del principio de la libertad de información, de acuerdo a que toda persona goza del Derecho a acceder a información de interés público y al principio de la no discriminación, entendiendo que la información debiera ser entregada a todas las personas que lo soliciten, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.

Para conocer el nivel de cumplimiento y avance que presentan los partidos políticos chilenos en materia de transparencia se evaluaron los sitios Web de los 16 partidos políticos que en la actualidad se encuentran inscritos en el SERVEL. El diagnóstico se realizó en base a los estándares de transparencia indicados en el último Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos; entregado por el Ejecutivo a ambas cámaras, el 14 de mayo de 2013. Los estándares del proyecto están descritos en la tabla 1.

<sup>6</sup> Transparencia Activa: información que se debe mantener a disposición permanente del público en los sitio web.

TABLA 1. ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA ACTIVA

Nº	ESTÁNDAR	DESCRIPCIÓN
1	Declaración de principios	Declaración de principios del partido.
2	Estatutos	Estatutos del partido.
3	Estructura Orgánica	Descripción e identificación de la estructura orgánica del partido.
4	Facultades	Facultades, funciones y atribuciones de cada uno de órganos internos del partido.
5	Dirigentes	Identificación de sus dirigentes, en todos los niveles en que se encuentre estructurado el partido.
6	Afiliaciones	Requisitos y procedimientos para nuevas afiliaciones.
7	Ubicación Sedes	Ubicación de las sedes del partido político.
8	Financiamiento	Monto global de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados recibidas durante el año calendario respectivo.
9	Balance Anual	Balance anual aprobado por el Servicio Electoral.
10	Vínculos Institucionales	Todas las entidades en que tengan participación o representación, cualquiera sea su naturaleza.

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación de los estándares se realizó mediante la revisión de los sitios Web de los partidos políticos que se encuentran inscritos en el SERVEL, sobre la base de una tabla de puntajes de doble entrada (estándares

y dimensiones a evaluar) en la que se especificó cada estándar y su puntaje. Las dimensiones que se consideraron para la evaluación de cada uno de los estándares están descritas en la tabla 2.

TABLA 2. DEFINICIÓN DE DIMENSIONES DE EVALUACIÓN

Nº	DIMENSIÓN	DEFINICIÓN
1	Disponibilidad	Existencia de la información del estándar correspondiente
2	Accesibilidad	Facilidad para encontrar la información correspondiente al estándar

Fuente: Elaboración propia.

Cada uno de los estándares fue evaluado en estas dos dimensiones, con un puntaje de 0 a 1, dependiendo del nivel de cumplimiento presentado. El puntaje total para cada estándar se calculó en base al promedio de la evaluación de las dos dimensiones de éste, teniendo un rango de valores de 0 a 1. Por su parte, el puntaje total de cada dimensión se expresa en porcentaje de

cumplimiento (de 0 a 100) y se calcula en base al puntaje de los 10 estándares evaluados. Se consideraron los 16 partidos políticos que hoy se encuentran inscritos en el SERVEL, y la evaluación fue realizada los días 28 y 29 de mayo de 2013. Al momento de la evaluación, 3 de ellos no contaban con un sitio Web. En la tabla 3 se muestran los partidos políticos chilenos evaluados.

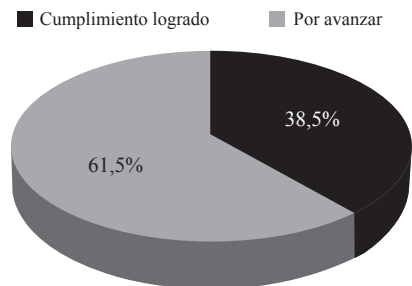
TABLA 3. PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS EVALUADOS

N°	DIMENSIÓN	SIGLA	SITUACIÓN	EVALUADO
1	Unión Demócrata Independiente	UDI	Sitio Web disponible	Sí
2	Renovación Nacional	RN	Sitio Web disponible	Sí
3	Partido Demócrata Cristiano	PDC	Sitio Web disponible	Sí
4	Partido Por la Democracia	PPD	Sitio Web disponible	Sí
5	Partido Socialista de Chile	PS	Sitio Web disponible	Sí
6	Partido Radical Socialdemócrata	PRS	Sitio Web disponible	Sí
7	Partido Comunista de Chile	PC	Sitio Web disponible	Sí
8	Partido Humanista	PH	Sitio Web disponible	Sí
9	Partido Progresista	PRO	Sitio Web disponible	Sí
10	Partido Regionalista de los Independientes	PRI	Sitio Web disponible	Sí
11	Partido Ecologista Verde	PEV	Sitio Web disponible	Sí
12	Partido Igualdad	PI	Sitio Web disponible	Sí
13	Partido Liberal de Chile	PL	Sitio Web disponible	Sí
14	Movimiento Amplio Social	MAS	No posee sitio Web	No
15	Partido Fuerza del Norte	PFN	No posee sitio Web	No
16	Partido Izquierda Cristiana de Chile	PIC	No posee sitio Web	No

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las evaluaciones realizadas se puede comprobar que el nivel de transparencia activa en promedio de los partidos políticos chilenos es bajo. Se logra un cumplimiento total de los estándares de un 38,5%, quedando un 61,5% por avanzar en el cumplimiento de estándares que propone el Proyecto de Ley (ver gráfico 2).

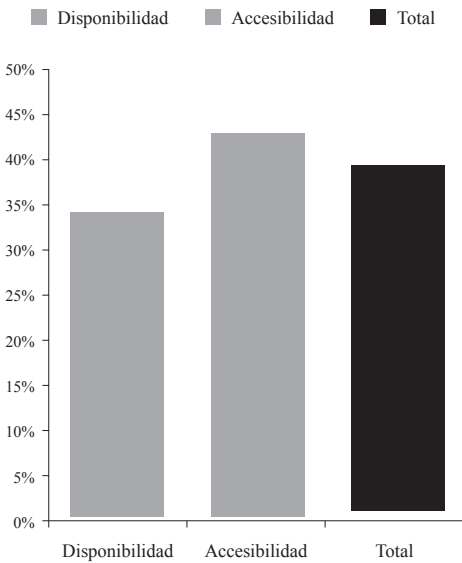
GRÁFICO 2. CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA ACTIVA EN PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS



Fuente: Elaboración Propia

Considerando las evaluaciones desde el punto de vista de las dimensiones (accesibilidad y disponibilidad), en ambas se aprecia un resultado menor al 50% de cumplimiento. Desagregando lo recién señalado, la accesibilidad para encontrar la información, presenta un nivel de logro de 43,1% y la disponibilidad de la información alcanza solo un 34% (ver gráfico 3). Estos resultados son bajos y se explican por el hecho de que mucha información se encontraba, pero de manera incompleta o en definitiva no estaba presente en el sitio Web consultado.

**GRÁFICO 3. CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA POR DIMENSIÓN**



Fuente: Elaboración Propia

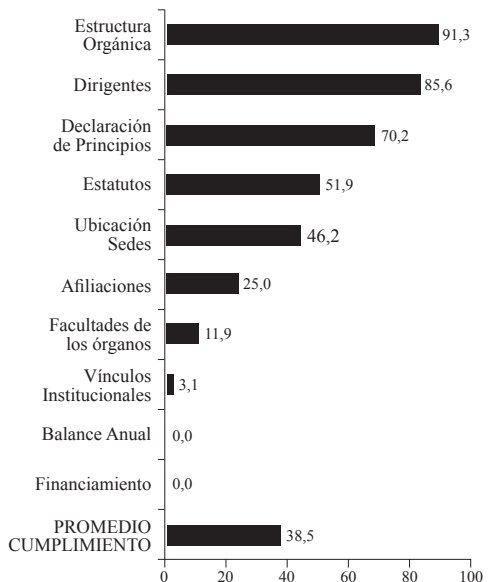
Al evaluar cada uno de los estándares, se observan diferencias considerables en el nivel de cumplimiento según el tipo de información. Por ejemplo, en el gráfico 4 se puede apreciar que los estándares que alcanzaron un alto cumplimiento de disponibilidad y accesibilidad fueron la estructura orgánica y la identificación de los dirigentes para cada órgano interno del partido. Además, resalta el caso de la estructura orgánica, estándar que alcanzó el mayor porcentaje de cumplimiento (91,3%), solo dos partidos políticos tenían dicha información publicada en sus sitios Webs de manera incompleta.

En el mismo gráfico se puede observar que los estándares que alcanzaron un cumplimiento medio, vale decir entre un 36% y un 70%, corresponden a la declaración de principios, los estatutos y la ubicación de las sedes del partido político; este último estándar que alcanzó un 46,2% de cumplimiento, no fue logrado al cien por ciento por ningún partido, ya que ninguno había publicado los contactos de sus sedes regionales.

Para el caso de aquella información que logró un desempeño igual o inferior al 35%, considerado como cumplimiento bajo, se encuentra la información referida a los requisitos y procedimientos para las afiliaciones, las facultades, funciones y atribuciones de cada uno de los órganos internos del partido y los vínculos que el partido mantenga con otras entidades. Muy pocos partidos cumplían con hacer visible estos estándares.

Los que sí se repitió en todos los casos evaluados, es que ningún partido tenía publicado en sus sitios Web información referida a financiamiento, específicamente el monto global de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y tampoco los balances anuales ya aprobado por el Servicio Electoral.

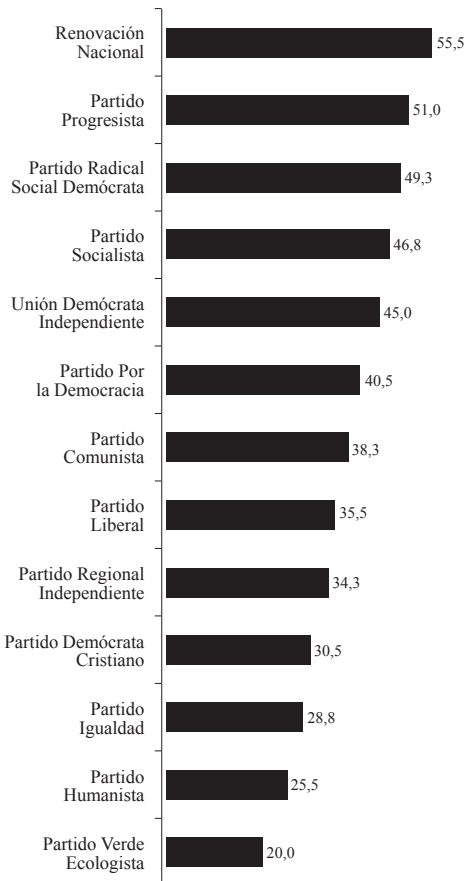
**GRÁFICO 4. SÍNTESIS CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA**



Fuente: Elaboración Propia

En síntesis, bajo el marco de obligaciones del Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos, hoy ningún partido político cumpliría a cabalidad con lo que la propuesta de Ley especifica en materia de transparencia activa; ya que en promedio bordean el 39% de cumplimiento (ver gráfico 3), cifra que es preocupante, debido a que los estándares de transparencia que se plantean corresponden a un mínimo de información que los partidos políticos deberían transparentar y presentar a la ciudadanía. Si bien Renovación Nacional, es el partido que mayores niveles de cumplimiento alcanza, este nivel sigue siendo bajo (Ver gráfico 5).

**GRÁFICO 5. SÍNTESIS CUMPLIMIENTO DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA ACTIVA POR PARTIDO**



Fuente: Elaboración Propia

En la práctica los partidos políticos no están aprovechando al máximo el potencial de Internet, como un promisorio medio para conectarse con las personas, comunicar su labor y así atraer más el interés de los votantes. Sin perjuicio de lo anterior, hay que comprender que esto sucede debido a dos hechos: el primero es la carencia legal en términos de la obligatoriedad de transparentar quiénes son, qué hacen y rendir cuentas ante la autoridad y ante la ciudadanía y segundo, independiente de que exista o no una obligatoriedad legal, la voluntad de los partidos por transparentar su información se muestra nula.

En resumen, nos encontramos con instituciones que se asemejan a unas cajas negras, donde el ciudadano no tiene ninguna posibilidad de conocer lo que se está haciendo, de las decisiones que se están tomando o de las personas que están financiando la actividad política. Teniendo en cuenta este último aspecto, lo que se pretende promover con esta propuesta es la instalación de una cultura de la transparencia al interior de los partidos políticos, que va más allá de la realización de una *check list* de información cada cierto tiempo, si no que por el contrario, lo que se tiene que generar desde los propios partidos es la convicción acerca del deber de rendir cuentas, en la medida en que desarrollan una función social y política de gran importancia que tiene incidencia directa en la esfera pública. Es decir, en este contexto la confianza pública se constituye como un bien en cuestión, en el que comunicar la labor realizada puede resultar tremendamente beneficioso para el mismo partido, tanto a nivel interno (permite ordenar la gestión) como externo (permite el acercamiento de diversos grupos de interés).

### CONCLUSIONES, HACIA UNA PROPUESTA DE ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA

A partir de la discusión planteada anteriormente, del diagnóstico del nivel de la transparencia actual de los partidos políticos, de los problemas de legitimidad y confianza que experimentan, del desconocimiento que tiene la ciudadanía de las actividades que desarrollan estas instituciones, es preciso presentar una propuesta de indicadores que los partidos políticos puedan poner a disposición de la ciudadanía.

Anteriormente se mencionaron las áreas fundamentales que requieren transparencia. Teniendo presente estas áreas y el análisis de la transparencia en los partidos políticos este artículo propone que la información que deben publicar los partidos políticos es la siguiente:

## Transparencia de la estructura básica y procedimientos internos

**1) Orígenes del partido:** en este estándar se recomienda a los partidos publicar lo siguiente: Una reseña histórica del partido; la descripción de su ideología y su declaración de principios; y cifras que revelen información descriptiva útil para que la ciudadanía conozca quienes conforman el partido. Algunas cifras que son necesarias publicar son: cantidad de afiliados, senadores, diputados, autoridades de gobierno, alcaldes, concejales, porcentaje de mujeres, entre otras que el partido estime conveniente.

**2) Organización del partido:** en este estándar se recomienda que el partido pueda proveer de una descripción detallada de su estructura interna a través de la publicidad de la siguiente información: el organigrama del partido; los órganos del partidos, precisando sus facultades y atribuciones; y quienes lo integran. En integrantes del partido, se recomienda publicar: integrantes de todos los niveles o sectores del partido y fundamentalmente, los representantes que el partido tenga en todos los órganos del Estado (Ministros en el Ejecutivo, Congreso, gobiernos regionales y municipales, etc.)

**3) Marco Normativo del partido:** en este estándar se recomienda al partido publicar y tener la opción de descargar la siguientes información: los estatutos; los reglamentos; y toda normativa relevante que lo rige.

**4) Afiliados del partido:** en este estándar los partidos deben cumplir con la publicación detallada de dos elementos de gran interés para sus afiliados: los derechos y deberes que tienen respecto al partido; y los requisitos y procedimientos para afiliarse a la entidad partidaria.

**5) Contacto del partido:** en este estándar el partido debe ofrecer información para que los ciudadanos o afiliados puedan ubicar geográficamente al partido y contactarse por algún interés. Se recomienda tener la siguiente información: la dirección de la sede central y otras sedes (regionales), un teléfono y correo electrónico activo.

## Transparencia ideológica y programática

**6) Línea Programática del partido:** en este estándar se recomienda al partido publicar y tener la opción de descargar la siguientes información: el Programa Base del partido y su Programa Electoral.

**7) Temas País de la A a la Z del partido:** en este estándar el partido debe presentar información para orientar sus proyectos en distintas esferas. Se recomienda que el partido publique: sus propuestas, documentos que registren la discusión de sus parlamentarios en congreso o en otras discusiones relevantes, y por último, que publique documentos u otros archivos descargables de los discursos de sus líderes y otros integrantes.

**8) Vínculos institucionales nacionales e internacionales del partido:** en este estándar el partido debe presentar información en los siguientes elementos: las distintas Alianzas que el partido tenga con otras organizaciones (nacionales e internacionales); los Convenios que haya establecido; y publicar los Think Tanks con que se vincula.

**9) Actividades de cabildeo y relaciones públicas del partido:** en este estándar el partido debe presentar información en los siguientes puntos: un registro de actividades del presidente del partido; y las distintas convocatorias con sus fechas que planea o está realizando el partido.

## Transparencia en el financiamiento

**10) Financiamiento del partido:** Se recomienda que el partido publique los siguientes elementos respecto a este tema: el monto de sus ingresos precisando las cotizaciones de sus afiliados, aportes de todo tipo, donaciones, asignaciones y bienes del partido; el registro de los gastos administrativos; y finalmente el balance anual del partido aprobado por el SERVEL.



TABLA 4. ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIAS PARA PARTIDOS POLÍTICOS

CATEGORÍA	Nº	ESTÁNDAR
A. Estructura básica y procedimientos internos del partido	1	Orígenes
	2	Organización
	3	Marco Normativo
	4	Afiliados
	5	Contacto
B. Transparencia ideológica y programática	6	Línea Programática
	7	Temas País de la A a la Z
	8	Vínculos institucionales nacionales e internacionales
C. Transparencia en el Financiamiento	9	Actividades de cabildeo y relaciones públicas
	10	Financiamiento

Fuente: Elaboración Propia

Es preciso señalar que estos estándares deberían estar disponibles en el sitio Web de los partidos políticos y que la información contenida en cada estándar pueda ser descargada por cualquier usuario. También es importante considerar la actualización de la información; se recomienda actualizar los estándares de información general cada vez que requieran ser modificados, ya que este tipo de información suele ser más estable en el tiempo (historia, principios, estatutos, normativas, etc.), salvo ciertos cambios de tipo organizacio-

nal (cambio de directorio, autoridades y afiliados por ejemplo), información que deberá ser actualizada inmediatamente.

Bajo este contexto, defendemos la idea de que las reformas electorales complementadas con reformas en materia de transparencia ayudarán que los partidos puedan resolver de manera óptima los problemas de crisis de representación, crisis de confianza, tendencia a la oligarquización y a establecer vínculos clientelares.

## Bibliografía

Auditoría a la Democracia. 2012. “*Estudio Nacional de Opinión Pública Proyecto Auditoría a la Democracia*”. Elaborado por CEP, Chile 21, CIEPLAN, Fundación Jaime Guzmán, Instituto Libertad, Libertad y Desarrollo, PNUD y ProjectAmérica.

Gallo, Adriana. 2010. “*Primarias Abiertas y Doble Vuelta Electoral. Análisis de su Aplicación Concurrente en los Comicios Presidenciales del Uruguay*”. Revista Scielo.

González, G. Santibáñez, A. Ahumada, J. Monje, P. Kraushaar, L. 2003. “*El Régimen Electoral y de Partidos Políticos en Chile: sus efectos en el Sistema Político Nacional y Regional*”. PHP- NUKE.

LAPOP. 2010. “*Cultura política de la democracia en Chile 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*”. Juan Pablo Luna y Elizabeth Zechmeister (eds.). Santiago de Chile: ICP-PUC.

Luna, Juan Pablo. 2013. *Propuesta para la reforma al sistema de partidos chileno*. Estudio de Trasfondo Grupo Res Publica Chile.

Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt. 2012. “*¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual*”. En: Democracia con Partidos, Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile (Editado por Lucas Sierra y Francisco Javier Díaz). Santiago de Chile: CEP/CIEPLAN, 115-265.

Manin, Bernard. 1997. “*The Principles of Representative Government*”. Nueva York: Cambridge University Press.

Michels Robert. 2011. “*Los partidos políticos, un estudio sociológico*”. Buenos Aires, Amorrortu.

Palonen, Kari. 2003. “*Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking and Politicization*”. Alternatives.

Rubano, Mariela. 2007. “*La reforma del sistema electoral chileno*”. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca

Segovia Carolina. et al. 2008. *Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza*. Revista de Ciencia Política, Vol.28, N°2, Santiago.

Sierra, Lucas y Francisco Díaz. 2012. “*Democracia con Partidos, Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*”. Santiago de Chile: CEP/CIEPLAN, 115-265.

Transparencia Internacional. 2013. “*Barómetro Global de la Corrupción 2013*”.

Valenzuela, Arturo. 2011. “*Crisis de Representación y Reforma Política en Chile*”. FLACSO-Chile.

## Legislación chilena

*Constitución Política de la República de Chile.*

*Ley N° 18.603* (publicada el año 1987) Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile.

*Ley N° 19.884* (publicada el año 2003). Sobre Transparencia, límite y control del gasto electoral.

*Ley N° 20.285* (publicada el año 2008). Sobre Transparencia y acceso a la información pública.

*Proyecto de Ley (Mensaje del año 2008)* Modifica Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile.

*Proyecto de Ley (Mensaje del año 2013)* Modifica Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de Chile.

Una revisión sobre las tensiones entre el  
**DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL  
DERECHO A LA VERDAD HISTÓRICA**

---

**RODRIGO MORA ORTEGA**

Abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile, Diploma in Public Policy de la Universidad de Chicago. Coordinador Legal Fundación Pro Acceso, Profesor del Departamento de Derecho Público de la Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez.  
rodrigomoraortega@gmail.com

---

**Resumen**

El artículo busca establecer en base a casos de jurisprudencia, las tensiones que surgen entre la aplicación del Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho a la verdad histórica. El análisis se centra en dos áreas, la primera se centra en el contexto del manejo de los archivos y potenciales riesgos al patrimonio documental. La segunda, establece una reflexión y discusión sobre los límites del acceso a la información en el caso del acceso a archivos relativos a casos de violación de Derechos Humanos y su potencial divulgación pública.

*Palabras clave: derecho de acceso a la información, verdad histórica, derechos humanos.*

---

**Abstract**

*The article seeks to establish the tensions that can arise from the application of the right to access to information and the right to historical truth. The analysis focuses on two areas, first, the risks around the archives and the documental patrimony. In second place, the author invites the readers to a discussion about the limits of access to information in human rights violation cases, and their potential exposure to the public.*

*Key words: right to access to information, historical truth, human rights.*

---

## SOBRE EL DERECHO A LA VERDAD HISTÓRICA

En el contexto de los principios generales establecidos por el Derecho internacional de los Derechos Humanos para proteger y promover los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad se han desarrollado líneas argumentativas en torno a la creación de un Derecho Fundamental implícito (adscrito a otro consagrado ya en una norma) denominado “Derecho a la memoria histórica” enmarcado en uno de mayor entidad que es el “Derecho a saber”.

La impunidad se ha definido como una infracción a un deber estatal de “investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos, de garantizar el Derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones” (ONU, 2005:7).

El Derecho a saber o Derecho a la verdad ha sido conceptualizado por primera vez por un informe de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU suscrito por Louis Joinet, donde delimita acertadamente que el Derecho a la verdad no puede ser agotado únicamente en su faz individual, entendido como saber lo ocurrido, sino que considera una dimensión colectiva que busca que en el futuro dichas violaciones masivas no se reproduzcan. Se ha establecido incluso que este Derecho tendría su raíz en el Protocolo I a los Convenios de Ginebra de 1949 en relación con las personas desaparecidas y fallecidas a raíz del conflicto bélico, donde el artículo 32 detalla el “Derecho que asiste a las familias de conocer la suerte de sus miembros” (González-Salzburg, 2008).

Como contrapartida, Joinet considera que el Derecho a saber contempla un deber estatal a la memoria “*a fin de prevenir contra las deformaciones de la historia que tienen por nombre el revisionismo y el negacionismo*” (ONU, 1997: párrafo 17). Con este objeto, se proponen dos clases de medidas: la primera, la puesta en marcha, a corto plazo, de comisiones no judiciales de investigación entendiendo que “los tribunales no pueden sancionar rápidamente a los asesinos y sus cómplices comanditarios”; la segunda, preservar los archivos que tengan relación con las violaciones de Derechos Humanos (ONU, 1997: párrafo 18).

Joinet (ONU, 1997: párrafo 25) propone luego tres medidas para la preservación de los archivos de la memoria y garantizar el Derecho de saber:

- a) Medidas de protección y de represión contra la sustracción, la destrucción u ocultación;
- b) Realizar un inventario de archivos disponibles, que incluya los existentes en países terceros con la finalidad de que, con su cooperación, puedan ser consultados, o en su caso, restituidos;
- c) Adaptación a la nueva situación, de la reglamentación, sobre el acceso a los archivos y su consulta, principalmente otorgando el Derecho a toda persona que sea imputada la garantía de su Derecho a respuesta y que éste sea incluido en su expediente.

En el mismo orden, se ha reforzado esta idea mediante formulaciones de derechos que han explicitado obligaciones generales para los Estados partes. En este marco, es relevante comentar el contenido del “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad” hecho por la profesora Diane Orentlicher para la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y aprobada por la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 16 de diciembre de 2005 (ONU, 2005). En ese compendio se establecen y explicitan derechos varios, dentro de los cuales la existencia de archivos de la memoria contribuye a garantizarlos:

- El Derecho inalienable a la verdad (principio 2), que considera que “cada pueblo tiene el Derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del Derecho a la verdad proporciona una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones”.
- El deber de recordar (principio 3) “que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas”.

· El Derecho de las víctimas a saber (principio 4) consiste en que “independientemente de las acciones que puedan entablar ante la justicia, las víctimas y sus familias tienen el Derecho imprescriptible a conocer la verdad acerca de las circunstancias en que se cometieron las violaciones y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima”.

Luego se dice que sea que un Estado establezca o no comisiones de verdad (una de las condiciones primeras del informe Joinet), el Principio 5 de los Principios establece que se “debe garantizar la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho humanitario y la posibilidad de consultarlos” (ONU, 2005).

Los Principios definen lo que significa *archivos* de la memoria en sus definiciones, entendiendo que son “colecciones de documentos relativos a violaciones de los Derechos Humanos y el Derecho humanitario de fuentes que incluyen: a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los Derechos Humanos; b) organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los Derechos Humanos; c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el poder judicial, que participan en la protección de los Derechos Humanos; y d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad y otros órganos de investigación” (ONU, 2005).

La construcción del derecho a saber ha sido recogida ya en numerosos fallos en el marco del sistema interamericano de Derechos Humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>1</sup> (en adelante, la Corte) conociendo de diversos casos de violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos en los países bajo su jurisdicción, ha ordenado a los Estados adoptar medidas para la preservación de la memoria de las víctimas como parte de la reparación (medidas de satisfacción individual) y también medidas para la preservación de la memoria histórica que buscan contribuir a la no repetición de los hechos (medidas de satisfacción colectiva) (Uprimmy, 2012). Este tribunal internacional ha sostenido explícitamente que “toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones a los Derechos Humanos, tiene el Derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas (o las víctimas), y la sociedad

como un todo, deben ser informados de lo sucedido en relación con esas violaciones” (Gómez Palomino vs. Perú).

Es en este contexto en el cual se insertan los archivos de la memoria en América Latina. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), a través de la acción de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, ha impulsado la sistematización, preservación y plena accesibilidad de los archivos en el marco de “obligaciones estatales que se derivan del Derecho de Acceso a la Información como instrumento para garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones de Derechos Humanos” (CIDH, 2009a: 23). En especial, en el marco de una visita a Guatemala luego del conflicto armado, la CIDH manifestó que “el Derecho de Acceso a la Información impone a los Estados, entre otros, el deber de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales, cuando éstos existieron; y de crearlos y preservarlos cuando no estuvieran recopilados u organizados como tales. Cuando se trata de graves violaciones de Derechos Humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse” (CIDH, 2009b).

Aunque el valor de estos principios en el derecho interno chileno ha sido lamentablemente de una recepción no pacífica, en el orden latinoamericano ya la Corte Constitucional colombiana ha sostenido que los principios internacionales deben entenderse como “parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad” (STC T-327/2001 del 26 de marzo).

Desde el caso chileno y en esta misma óptica de análisis, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI) que visitó Chile en 2012, entregó diversas recomendaciones en los temas de verdad, justicia, reparación y memoria. En este último aspecto, el Grupo señaló que “los memoriales y otras manifestaciones para recuperar y preservar la memoria de las graves violaciones a los Derechos Humanos y de sus víctimas (...) constituyen reconocimientos sociales colectivos sobre las violaciones ocurridas así como un rechazo y repudio a las mismas” (Sistema de las Naciones Unidas en Chile, 2012) para luego recomendar, entre otras cosas, la asignación de

<sup>1</sup> En especial, Caso Anzualdo Castro vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009.

partidas presupuestarias especiales para su mantenimiento y que los Ministros del Ejecutivo y jefes de las tres Fuerzas Armadas visitaran los sitios de memoria “a fin de resaltar el compromiso institucional del Estado chileno con la memoria y los Derechos Humanos” (Sistema de las Naciones Unidas en Chile, 2012).

### LA REGULACIÓN DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS DE LA MEMORIA EN CHILE

La legislación chilena actual no distingue normativamente entre clases de archivos o clases de documentos que justifiquen en su integridad un tratamiento especial. Existen, sin embargo depósitos especiales mantenidos por personas jurídicas sin fines de lucro que buscan preservar la memoria histórica sobre graves violaciones a los Derechos Humanos, en especial, sobre lo acaecido durante el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990)<sup>2</sup>.

Conviene recordar cuál es el régimen general de los archivos en la legislación chilena. Respecto de la custodia de los documentos simples no sujetos a reserva o secreto, el artículo 14 del DFL N°5.200 de 1929, del Ministerio de Educación, declara que deben ingresar anualmente al Archivo Nacional “los documentos de los Departamentos de Estado que hayan cumplido cinco años de antigüedad”, debiendo estar antes en los archivos de la correspondiente institución. Respecto de los actos declarados secretos o reservados, establece el artículo 22 de la Ley N°20.285 que “los documentos en que consten los actos declarados secretos o reservados por un órgano o servicio, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio, durante el plazo de diez años, sin perjuicio de las normas que regulen su entrega al Archivo Nacional”.

Los órganos de la Administración pueden, en el ejercicio de sus competencias, entregar información a terceros extraños a ella, por medio de la legislación de acceso a la información al ciudadano que la solicita, o bien a otros organismos de la Administración mediante oficios, o bien por razones de preservación histórica, como es el caso de los museos (donde al revés de los casos an-

teriores van copias originales)<sup>3</sup>. Si así lo hacen, pierden su tenencia, siendo imposible que esta documentación sea susceptible de ser solicitada por la Ley N°20.285.

Aunque en el estado actual de las cosas, la Administración del Estado no puede entregar información actualmente secreta o reservada a terceros ajenos a la Administración, aún con fines museográficos, sino hasta cuando se haya levantado dicha declaración de secreto o reserva. De otra manera se infringiría el mandato de la Ley de guardar la documentación de carácter reservada o secreta en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio, durante el plazo de diez años.

Aún con lo anterior, la Ley no distingue para el acceso a la información pública la fecha de creación de la misma, por tanto, una de las consecuencias principales de la dictación de la Ley N°20.285 es la liberación de una gran cantidad de información por estar guardadas en archivo o bien porque su declaratoria de secreto se encontraba amparada en causales no establecidas en una norma de rango legal. Ahora bien, eso no significa que los archivos de la memoria se encuentren sin regulación. Los principios de derecho internacional sostienen que aun cuando se trate de información con valor histórico, pueden concurrir respecto de ella causales especiales de reserva.

Los Principios consideran varias necesidades. En primer término, una de preservación que incluye la adopción de “medidas técnicas y sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos, entre otras cosas con el fin de que queden impunes los autores de violaciones de Derechos Humanos y/o del Derecho humanitario” (ONU, 2005: principio 14). En segundo lugar, la facilitación de consulta los archivos en primordialmente en interés de las víctimas o sus familiares y de los acusados que lo soliciten (ONU, 2005: principio 14), pero considera que respecto a las consulta con carácter de investigación histórica, la autorización considerará solamente las causales de reserva destinadas a salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas, no pudiendo denegarse la autorización con fines de “censura”.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, la Fundación Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.

<sup>3</sup> El artículo 29 del DFL N°5.200. de 1929, del Ministerio de Educación, establece que “*los diversos Departamentos de Estado por medio de los funcionarios con que cuenten en el país y en el extranjero cooperarán al fomento de las bibliotecas, los archivos y los museos, enviándoles aquellos impresos, documentos, objetos o materias que se hallen a su alcance y que tengan algún interés para el servicio*”.

Respecto a las causales especiales que pueden servir de denegación de información de archivos de la memoria, los Principios sólo consideran como idóneos “la afectación de la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas”. Entendemos que esa integridad se refiere únicamente al Derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona (artículo 19 N°1 de la Constitución chilena) y en segundo término, el Derecho a la libertad personal y a la seguridad individual (19 N°7 del mismo cuerpo normativo).

Por censura se entiende lo ocurrido en varios Estados en procesos de transición donde los órganos de la Administración del Estado niegan información solicitada amparándose en causales de seguridad o interés nacional, o bien, en ninguna de ellas. En el caso de Guatemala, este Estado ha sido condenado por la imposibilidad de las víctimas de acceder a los archivos militares, vulnerando así el Derecho de Acceso a la Información establecido implícitamente en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Así, se señala, por ejemplo, en “Gudiel Álvarez” que:

La Comisión y las representantes están solicitando a la Corte considerar que las negativas de información del Ministerio de la Defensa, ante las solicitudes de información de órganos extrajudiciales y judiciales encargados del esclarecimiento de los hechos, constituye a la vez una violación del derecho de acceso a la información de los familiares de las víctimas de dichos hechos. Al respecto, esta Corte considera que esta falta de colaboración del Ministerio de la Defensa con la CEH y las autoridades encargadas de la investigación ha constituido un obstáculo para el esclarecimiento de los hechos de este caso, y de tal forma fue analizado en esta Sentencia, al pronunciarse sobre las investigaciones de las desapariciones forzadas y la muerte de Rudy Gustavo Figuera Muñoz, así como las consecuentes violaciones a los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana (supra párr. 248 a 252) y en el análisis del Derecho a la integridad personal de los familiares (infra párr. 295 a 302) (Caso Gudiel Álvarez y otros vs. Guatemala, 2012).

En concreto, si estos principios se aplicaran de manera bruta, tenemos que con respecto de las causales de reserva o secreto establecidas actualmente por La ley chilena, solamente podrá establecerse respecto de información que calce con las hipótesis de protección de afectación de derechos de las personas y nunca con aquellas que refieren directamente a la protección del Estado. En este último caso, se trata de las causales establecidas en el artículo 21 N°1 de la LAIP sobre debido cumplimiento

de las funciones del órgano, seguridad nacional e interés nacional en el caso, y en el caso de la afectación de la política exterior del país como señala el artículo 22 LAIP.

Nos parece importante referirnos en el siguiente apartado a esta clase de denegaciones de frecuente uso en casos de Estados con procesos de justicia transicional.

### **Respecto de la ponderación de la Seguridad Nacional en estos casos**

La mayoría de las legislaciones en transparencia consideran las causales de seguridad nacional como una de las más discutibles y donde cabe el más amplio sentido común para interpretarlas generalmente en favor del Estado obligado a entregar información. La Ley chilena estableció causales especiales de seguridad de la Nación dentro de las reglas generales y una causal agravada en casos relacionados con el ejercicio de la soberanía.

El artículo 21 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública dice que “las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes:” (...) “3. Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la seguridad de la Nación, particularmente si se refiere a la defensa nacional o la mantención del orden público o la seguridad pública”. En caso de declararse secreto o reservado un acto administrativo, la Ley establece en el artículo 22 que “transcurridos cinco años contados desde la notificación del acto que declara la calificación, el servicio u órgano que la formuló, de oficio o a petición de cualquier persona y por una sola vez, podrá prorrogarla por otros cinco años, total o parcialmente, evaluando el peligro de daño que pueda irrogar su terminación”.

Luego, el artículo 22 establece hipótesis de secreto o reserva indefinido para asuntos básicamente de seguridad nacional contenidos en información pública, estableciendo que:

“El carácter de secreto o reservado será indefinido tratándose de los actos y documentos que, en el ámbito de la defensa nacional, establezcan la planificación militar o estratégica, y de aquéllos cuyo conocimiento o difusión puedan afectar:

- a) La integridad territorial de Chile;
- b) La interpretación o el cumplimiento de un tratado internacional suscrito por Chile en materia de límites;



- c) La defensa internacional de los derechos de Chile, y
- d) La política exterior del país de manera grave.

La protección de la seguridad nacional es tarea eminente del Estado, aunque la Constitución Política en su artículo 22 establece como deber fundamental de los chilenos, entre otros, “contribuir a preservar la seguridad nacional”. Ahora bien, aunque algunos de los documentos revisados aleatoriamente arrojaron secreto o reserva vigente, dichas declaratorias quedan tácitamente derogadas con el advenimiento de la Ley N°20.285.

En este sentido, se adelanta ya una colisión de normas entre aquella que le impone el deber de preservación de la seguridad nacional a los chilenos y el Derecho a la memoria histórica.

Los Principios de Johannesburgo en Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información son normas de carácter voluntario que han sido apoyados por la Relatoría de Libertad de Expresión de la ONU y citados frecuentemente en sus resoluciones. En su Principio 2, establecen específicamente cuáles son las restricciones admisibles a la libertad de expresión en materia de seguridad nacional. Aquella es legítima si “su propósito genuino y su efecto demostrable sean los de proteger la existencia de un país o su integridad territorial contra el uso o la amenaza de la fuerza, sea de una fuente externa, tal como una amenaza militar, o de una fuente interna, tal como la incitación al derrocamiento violento del gobierno”. En particular, no lo es si protege “intereses inconexos con la seguridad nacional, incluso, por ejemplo, el de proteger a un gobierno de una situación embarazosa o de la revelación de algún delito, o el de ocultar información sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas, o el de afianzar una ideología en particular, o el de suprimir la conflictividad industrial”. En este último sentido, esta “noción” de seguridad nacional se parece mucho a las denuncias ocurridas en el caso guatemalteco ya citado.

Jorge Correa Sutil en un trabajo reciente delimita la causal de reserva o secreto de seguridad nacional a algo mucho más concreto y compatible con un Estado de Derecho democrático. Este concepto debe entenderse como “la afectación de la fortaleza bélica y de relaciones exteriores para que no se arriesgue la integridad del país respecto de amenazas externas” (Correa Sutil, 2010).

Respecto de la ponderación con causales de seguridad nacional, la Comisión ha dicho que la regla general es

el acceso y que las limitaciones deben tener armonía con el artículo 13.2 de la CADH la que a su vez debe ser interpretada sistemáticamente con las causales establecidas con los ordenamientos nacionales. Dicho artículo establece que la libertad de pensamiento y expresión (del cual surge el Derecho de Acceso a la Información Pública) tiene como límites “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Dicha limitación debe tener expresión en una Ley, tener un fin legítimo y ser necesaria y proporcionada en una sociedad democrática.

Considerando por la otra parte la existencia del deber de recordar, la obligación de garantizar la preservación de los archivos y la posibilidad de consultarlos es que podemos hablar de un verdadero “Derecho a la memoria” que a su vez es expresión del Derecho de Acceso a la Información Pública y la libertad de expresión (artículo 19 N°12 de la Constitución, artículo 13 de la CADH). Este Derecho puede a veces contraponerse con otra regla como es el deber establecido en el artículo 22 de la Constitución “preservar la seguridad nacional”.

En el ámbito del derecho internacional de los Derechos Humanos, la CIDH ha establecido una muy clara ponderación entre seguridad nacional y acceso a la información: “en cualquier circunstancia, pero especialmente en procesos de transición a la democracia, las víctimas y sus familiares tienen Derecho a conocer la información sobre graves violaciones de Derechos Humanos que repose en los archivos del Estado, incluso, si tales archivos se encuentran en las agencias de seguridad o en dependencias militares o de policía (...) “resulta sorprendente el argumento según el cual el secreto sobre las graves violaciones de Derechos Humanos cometidas por agentes del Estado en un régimen autoritario que se pretende superar, sea condición indispensable para mantener la “seguridad nacional” del nuevo Estado de Derecho. En efecto, desde una perspectiva democrática, el concepto de “seguridad nacional” nunca puede abarcar el secreto sobre actividades estatales criminales como la tortura o la desaparición forzada de personas” (CIDH, 2009a).

En el ámbito nacional, el Consejo para la Transparencia ha desarrollado un criterio jurisprudencial para determinar el carácter de reservado o secreto de un documento a raíz de la afectación de los bienes jurídicos protegidos en los términos del artículo 8 de la Constitución (cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas,



la seguridad de la Nación o el interés nacional), el cual en términos simples se expresa en la siguiente frase:

*“Es necesario, en primer lugar, no sólo que la información de que se trate concierna a las materias sobre las que éstos versan, sino que además debe dañarlos o afectarlos negativamente en alguna magnitud y con alguna especificidad que habrá de ser determinada, daño que no cabe presumir, sino que debe ser acreditado por los órganos administrativos que tiene alguna probabilidad de ocurrir”<sup>4</sup>.*

Entonces, la seguridad nacional como causal de reserva para el acceso a la información pública presenta un enfoque restrictivo para ser aplicado que siempre será compatible con la noción de un Estado Democrático de Derecho. En esa ponderación, y entendiendo que los documentos que se poseen en los archivos de la memoria son de larga data y de difícil prueba de afectación actual, el Derecho a la memoria histórica debiera siempre preservar respecto del primero, excepto casos de duda extrema.

#### EL DIFÍCIL ESCENARIO ACTUAL DE LOS ARCHIVOS DE LA MEMORIA. POSIBLES SALIDAS

La letra f) del Principio 8 del ya citado “Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad mandado de las comisiones de investigación” sostiene la obligación de subrayar la importancia de preservar los archivos de las comisiones de verdad, aclarando las condiciones que “regirán el acceso a sus archivos, incluidas las condiciones encaminadas a impedir la divulgación de información confidencial, preservando a la vez el Derecho del público a consultar sus archivos”.

Dos comisiones de verdad han sido relevantes en la recopilación de antecedentes en el caso chileno. Ambas instancias crean reglas de secreto de carácter absoluto, lo que establece una excepción expresa al Derecho a la memoria histórica que ya hemos desarrollado, aunque en la práctica este secreto se ha visto un poco atenuado.

#### La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación

La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, conocida como Comisión Rettig, creada por Decreto Supremo N°355 de 1990, con el objeto de esclarecer “la verdad sobre las graves violaciones a los Derechos Humanos cometidas en el país entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990”. Posteriormente, se dicta la Ley N°19.123 que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación que en su artículo 2 N°3 establece expresamente que “el acceso a la información deberá asegurar la absoluta confidencialidad de ésta, sin perjuicio que los Tribunales de Justicia puedan acceder a dicha información, en los procesos sometidos a su conocimiento”.

#### Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech)

El artículo 15 de la Ley N° 19.992 dispone que los documentos, testimonios y antecedentes aportados por las víctimas ante la referida Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, en el desarrollo de su cometido, son secretos, añadiendo que dicho carácter no se extiende al informe elaborado por ese organismo sobre la base de aquellos. El referido secreto se mantendrá durante el plazo de 50 años, período en que los antecedentes sobre los que recae quedarán bajo la custodia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Además, su inciso tercero prescribe que mientras rija el secreto, ninguna persona, grupo de personas, autoridad o magistratura tendrá acceso a tales datos, sin perjuicio del Derecho personal que asiste a los titulares de los documentos, informes, declaraciones y testimonios incluidos en ellos, para darlos a conocer o proporcionarlos a terceros por voluntad propia.

En armonía con lo indicado, el inciso cuarto del artículo 15 de la misma Ley establece que los integrantes de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, así como las demás personas que participaron a cualquier título en el desarrollo de las labores que se les encomendaron, estarán obligados a mantener reserva respecto de los antecedentes y datos que según el mismo artículo tienen carácter secreto, durante el mencionado plazo de 50 años. La infracción de este deber está sancionada con la pena del artículo 247 del Código Penal para la violación de secretos.

<sup>4</sup> Este ha sido el criterio aplicado por el Consejo para la Transparencia, entre otras, en las decisiones de amparos Roles A45-09, C669-10 y C652-10 y 1341-11.

Sólo pueden acceder a estos documentos, testimonios y antecedentes aportados a la citada Comisión, las personas y entidades autorizadas por la Ley (los miembros de la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura y dos de sus profesionales especialmente autorizados por unanimidad para cumplir con la obligación de calificación. Estas personas también quedan sujetas eventualmente a la pena del artículo 247 ya citada.

El artículo 3° N°6 de la Ley N° 20.405 establece que al INDH le corresponde “custodiar y guardar en depósito los antecedentes reunidos”, entre otras, por la referida Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, agregando que para cumplir con este objetivo deberá recopilar, analizar y sistematizar toda información útil a este propósito.

De esta forma, el N° 6 del aludido artículo 3° traspasó la custodia de los “antecedentes reunidos” por la mencionada Comisión, desde el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, hacia el aludido Instituto, sin modificar el carácter secreto de los mismos, el plazo por el cual este se mantendrá vigente, las sanciones por la comunicación, divulgación o revelación de los respectivos datos, ni la obligación de reserva a las personas que indica la Ley.

El secreto por 50 años que dictaminó en la Ley N° 19.992 es anterior a la dictación de la Ley de Transparencia y es perfectamente legal y vigente. El Mensaje Presidencial que dio origen a la norma se fundó en los siguientes aspectos:

- El éxito de las tareas encomendadas a la Comisión está vinculado a la confidencialidad y reserva con que, desde su creación, se revistió a sus actuaciones y a las informaciones que recabara (...) La confianza que las víctimas supieron depositar en la Comisión debe ser honrada y salvaguardada. Como sociedad, no podemos permitir que sus valerosos testimonios y dolorosos recuerdos sean utilizados para ningún otro propósito que aquel para el cual fueron proporcionados.
- La información, testimonios y demás antecedentes aportados a la Comisión pertenece a exclusivamente a sus titulares (...) ni el Gobierno o sus autoridades, pueden disponer de tales antecedentes para una finalidad diferente a la dicha, sin traicionar con ello el compromiso de confidencialidad asumido frente a las víctimas de prisión y tortura, y sin atentar contra

el Derecho elemental que toda persona tiene sobre su propia historia, sobre sus experiencias y memorias.

- La regulación que se propone, establece expresamente que son los titulares de los referidos antecedentes, quienes tienen el Derecho y la libertad de darlos a conocer o proporcionarlos a terceros, para cualquiera de las finalidades u objetos que no corresponden a la función para la cual fueron recibidos por la Comisión (como usarlos en un juicio).

Es evidente que estas normas son claras y que no admitirían ningún tipo de interpretación en contrario a simple vista. Sin embargo, el Consejo para la Transparencia ha sostenido (felizmente, en nuestra opinión) en una decisión (C446-09) que el hecho de que la nómina de personas reconocidas como víctimas por esta Comisión como también las reconocidas por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación se encuentren en varias páginas web del Estado (con señalamiento de su nombre y Rut), atenúa el valor de la reserva.

Observemos ahora como esta misma tensión se ha dado en ordenamientos jurídicos que han enfrentado procesos de justicia transicional.

La Agencia Española de Protección de Datos, a propósito de la publicación de bases de datos de afectados por el régimen franquista, se ha preguntado si la difusión de estos datos sin el consentimiento de los afectados está amparada por la Ley española. El criterio de la Agencia respecto de la mencionada publicación es que pueden publicarse los nombres en el caso de fallecidos. En el caso de no fallecidos, debe obtenerse el consentimiento de los interesados para que sus datos sean incluidos y en caso de no contarse con el consentimiento, la información deberá constar de forma disociada, de forma que no resulte posible identificar directa o indirectamente al interesado. Dada la legislación nacional, el mismo criterio puede ser repetido aquí, pero la verdad es que -reiteramos- la práctica ha tendido a atenuar el secreto.

Ahora bien, es importante pensar que en el caso español existe una legislación específica que promueve la investigación histórica en este periodo, la Ley 52/2007, de 26 de diciembre de 2007, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Esta regla puede servir de ponderación en el caso de tratamiento de datos personales, atendiendo a la finalidad de interés público. Consideramos entonces que aquí colisionan el Derecho a la libertad de expresión

y el Derecho a la honra de las personas involucradas, en este caso, prevaleciendo el interés público dado por la promoción de la verdad histórica. El profesor Francisco Tomás y Valiente ha señalado respecto a lo anterior que “la investigación sobre hechos protagonizados en el pasado por personas fallecidas debe prevalecer, en su difusión pública, sobre el Derecho al honor de tales personas cuando efectivamente se ajuste a los usos y métodos característicos de la ciencia histórica” (Tomás y Valiente, 1990).

Tanto el caso *Palomino v. Perú* de la Corte Interamericana señaló que el acceso de la información no debe ser sólo para las víctimas “sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse”, así como la sociedad debe ser informada de lo ocurrido con el objeto de que dichas violaciones de Derechos Humanos no sean repetidas en el futuro.

En ese sentido, la legislación chilena no establece expresamente un Derecho a la verdad y a la memoria histórica, que haría falta para poder despejar las dudas y darle categoría de Derecho fundamental a este Derecho. En este sentido, proponemos una modificación legislativa en el sentido de dejar establecida expresamente la publicidad de informaciones relativas a violaciones de Derechos Humanos. Así lo dice la Ley brasileña de acceso a la información N°12.527 de 2011 estableciendo que “la información o los documentos que tienen que ver con la conducta que implique violaciones de Derechos Humanos cometidas por funcionarios públicos u

órdenes de la autoridad pública no puede estar sujeto a restricciones de acceso” (artículo 21) y luego sancionando en su reglamento a aquellos que destruyan o sustraigan “por cualquier medio, los documentos relativos a posibles violaciones de Derechos Humanos cometidas por agentes del Estado” (artículo 65 VII Decreto N°7724 de 2012).

Se debe recalcar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en fallos sucesivos ha ordenado a los Estados adoptar medidas para la preservación de la memoria de las víctimas como parte de la reparación y también ha ordenado medidas para la preservación de la memoria histórica. Por expresa disposición del artículo 5° inciso 2° de la Constitución chilena, los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana limitan el ejercicio de la soberanía, por tanto según algunos autores “surge a lo menos una vincularidad (sic) moral y también jurídica de acatamiento ya que el incumplimiento de los Tratados y de las directivas del Tribunal de San José impone la responsabilidad internacional del Estado en cualquiera de sus tres poderes” (art. 1.1 y 2 del Pacto de San José de Costa Rica).

En todo caso, siempre los titulares de los datos personales tendrán, conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 19.628, la posibilidad de ejercer respecto de los órganos de la Administración del Estado, el Derecho de acceder a sus propios datos, el Derecho de rectificación, el Derecho de cancelación o eliminación y el Derecho al bloqueo de datos.

## BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Historia Contemporánea. 2011. *El Acceso a los Archivos y la Investigación Histórica*. Disponible en [http://www.ahistcon.org/PDF/doc/AHC\\_Archivos.pdf](http://www.ahistcon.org/PDF/doc/AHC_Archivos.pdf)

González-Salzberg, D. 2008. *El derecho a la verdad en situaciones de postconflicto bélico de carácter no-internacional*. International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional. Bogotá, 12: 435-468.

Correa Sutil, J. 2010. *La seguridad de la Nación y el interés nacional como límites al acceso a la información*. Informe en Derecho al Consejo para la Transparencia. Chile.

Tomás y Valiente, F. 1990. *Clausura de las Jornadas "Justicia en Guerra", en Justicia en Guerra. Jornadas sobre la Administración de Justicia durante la Guerra Civil Española: instituciones y fuentes documentales*. Citado en El Acceso a los Archivos y la Investigación Histórica, Asociación de Historia Contemporánea, [http://www.ahistcon.org/PDF/doc/AHC\\_Archivos.pdf](http://www.ahistcon.org/PDF/doc/AHC_Archivos.pdf)

Uprimmy Salazar, C. 2012. *La Memoria en la Ley de Víctimas en Colombia*. En Anuario de Derechos Humanos, Disponible en <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewArticle/20563/21733>

Organización de las Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos. 1997. *La cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (civiles y políticos)*. Informe final elaborado y revisado por M. Joinet en aplicación de la decisión 1996/119 de la Subcomisión. Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>

Organización de las Naciones Unidas. 2005. *Conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Disponible en [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1)

*Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*. 1996. Londres: Artículo 19, (Ed. Español: 2005) Disponible en <http://www.article19.org/data/files/medialibrary/1803/Johannesburg-Principles.Spa.pdf>

*Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado N° 20.285*. 2008. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>

### Sentencias especialmente revisadas

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Anzualdo Castro vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de Septiembre de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gudiel Álvarez y otros ("Diario Militar") vs. Guatemala*, sentencia de 20 de noviembre de 2012.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Gómez Palominos v. Perú*, sentencia 22 de noviembre de 2005.

Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T- 327 del 26 de marzo de 2001*, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

### Sitios web

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2006. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Acceso a la Información sobre Violaciones de Derechos Humanos*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano*. Disponible en línea en <http://www.cidh.org/pdf%20files/RELEacceso.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009b. *CIDH concluye visita de trabajo a Guatemala*. Comunicado de prensa N°37/09. Disponible en [www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/37-09sp.htm](http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/37-09sp.htm)

Sistema de las Naciones Unidas en Chile. 2012. *Desapariciones forzadas: ejemplares avances e importantes desafíos en Chile*. Comunicado de prensa, 27 de agosto de 2012, disponible en <http://www.onu.cl/onu/tag/desapariciones/>

# 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 República<sup>1</sup>

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.*

---

<sup>1</sup> 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 Oculito (C.O.) realizados a nivel regional por la RTA<sup>2</sup> 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 Oculito 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 decisiva de su gestión, entre las 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 requerientes, 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. Rely, 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.

<sup>2</sup> 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%	64,9%
		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%	93,7%
Etapa de entrega de la información (45%) <sup>3</sup>	Variables críticas 30%	Información exacta	10	68,4%	76,1%
		Información en el formato solicitado	10	93,8%	
	Variables deseables 15%	Información dentro del plazo	10	79%	
		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”<sup>34</sup> (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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 Derecho<sup>5</sup>, 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.

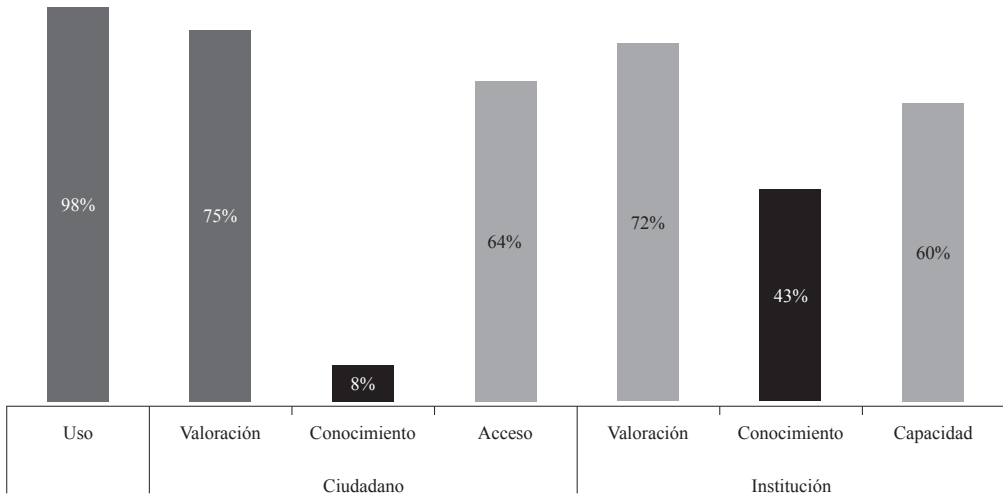
Estas mediciones que tienen que ver con: i) aspectos operativos de la Ley, referidos a solicitudes de información realizadas por los ciudadanos y reclamos interpuestos ante el órgano garante, ii) aspectos institucionales referidos a los niveles de conocimiento y valoración de los funcionarios públicos 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.

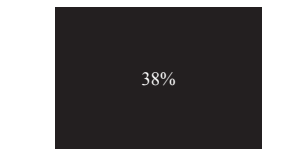
Respecto a los primeros resultados de este inédito índice, podemos decir que a cuatro años de la implementación de la Ley de Transparencia, se ha avanzado en un 38% en el desarrollo de esta Política Pública, este porcentaje significa que más de un tercio de las condiciones necesarias para acceder a la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

<sup>5</sup> 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



## 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 conciben 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.



# LA EXPERIENCIA MEXICANA DE MEDICIÓN Y EFECTOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

en la gestión del gobierno

---

## JOSÉ LUIS MARZAL RUIZ

Actuario de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM),  
Maestría en Ciencias con especialidad en investigación de Operaciones en la Universidad de  
Stanford en California, Estados Unidos.

Director General de Coordinación y Vigilancia de la APF. IFAI, México.

jl.marzal@ifai.org.mx

## LIC. JUSTINO JOSÉ NÚÑEZ QUIROZ

Economista de la Universidad de Guadalajara, Maestría en Economía de El Colegio de México, A.C.

Director de Vigilancia y Seguimiento, IFAI México.

justino.nunez@ifai.org.mx

---

### Resumen

Para todos es patente la necesidad de modernizar las administraciones públicas; el reto es hacerlo bajo los principios de transparencia y apertura. En el 2000, los mexicanos vivieron la alternancia presidencial, situación inédita que dio pie a que varias iniciativas de Ley de Transparencia fueran discutidas. Entendiendo que la transparencia es un elemento fundamental, tanto de la legitimidad, como de la gobernabilidad democrática, sin procedimientos bien diseñados, asegurar transparencia es letra muerta. De manera particular, las instancias gubernamentales mexicanas han enfatizado la medición de la transparencia, en la lógica de que los indicadores del desempeño proveen información sobre áreas fundamentales como la eficiencia, la eficacia, la calidad y la economía en el uso de recursos públicos. Una de las técnicas que ha probado mayor efectividad en la medición de la gestión gubernamental es el usuario simulado, utilizada por la RTA como experiencia piloto a nivel regional.

*Palabras Clave: Transparencia, acceso a la información, procedimientos, recursos públicos, gobierno.*

---

### Abstract

*Everybody agrees about the need to have a modern public administration, the challenge is to do that under the principles of openness and transparency. In 2000, the Mexicans experienced something unedited: presidential alternation. In this new context, several initiatives to achieve a transparency Law were discussed. Understanding that transparency is an essential element on legitimacy and democratic governance, it is important to realize that without well design procedures, try to ensure transparency is a dead letter. For that reason, Mexican authorities have focused their efforts on transparency measures, following the idea that performance indicators will provide information about relevant aspects such as efficiency, efficacy, quality and the good use of public resources. One of the most successful techniques has been the mystery shopper, used by the RTA as a pilot experience at a regional level.*

*Key words: Transparency, access to information, procedures, public resources, government.*

---

## ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos adoptaron un esquema casi monopólico en la provisión de servicios públicos, no obstante el incremento en los costos de algunos de ellos y la crisis de los años ochenta del siglo pasado exhibieron en buena medida el grado de incompetencia financiera, así como el retraso normativo, político y administrativo de los gobiernos (Aguilar, 2006). Quedaba claro que la sociedad estaba preocupada por la calidad y capacidad del gobierno para responder a las demandas ciudadanas; de esta forma desde la política se acuñó la idea de gobernabilidad democrática.

Era patente la necesidad de modernizar las administraciones públicas. En consecuencia, se planteó la cuestión sobre cómo hacerlo para evitar que la pérdida de capacidad directiva de los gobiernos y su consecuente crisis política desencadenara efectos destructivos sobre la vida social (Aguilar, 2006); el reto era hacerlo bajo los principios de transparencia y apertura; ya no era factible, ni legítima, ni operacionalmente un gobierno opaco.

En el México de los setentas, bajo la hegemonía de un partido gobernante y un presidencialismo omnipresente, en el cual todo servidor público era solo responsable en última instancia ante el Presidente de la República, se empezó a gestar un cambio importante con la incorporación en 1977 al artículo 6º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “el Derecho de Acceso a la Información sería garantizado por el Estado”. Sin embargo, dicha garantía constitucional no contaba con un desarrollo legislativo para permitir una tutela efectiva de ese Derecho.

Posteriormente, a la luz de la creación de órganos electorales autónomos y ciudadanizados se dio respuesta a la demanda de transparencia gubernamental, centrada básicamente en la vigilancia de los órganos electorales. Pero, el reclamo social por transparencia implicó la extensión de los Derechos políticos para abarcar más allá del Derecho a elegir a los gobernantes, llegando a la exigencia de darle seguimiento puntual a sus actuaciones.

En un contexto de consolidación de la democratización política -tras la alternancia presidencial en el 2000- la demanda de leyes de transparencia y acceso a la información requirió de una importante participación ciudadana.

Se presentaron varias iniciativas para la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, propuestas por las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, incluso por el entonces Presidente Vicente Fox Quesada. También por un grupo de ciudadanos, sobresaliendo el Grupo Oaxaca, integrado por académicos, intelectuales y periodistas. De esto, se conformó una sola iniciativa la cual fue consensuada por todos los grupos parlamentarios y el 11 de junio de 2002, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG).

El 24 de diciembre de 2002 se creó al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, hoy Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y desde el 12 de junio de 2003 cualquier persona puede presentar solicitudes de información a las 246 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a través de un sistema electrónico innovador que permite obtener información desde cualquier parte del mundo, Infomex Gobierno Federal.

## GOBERNABILIDAD Y TRANSPARENCIA

Gobernabilidad implica legitimidad: los agentes del Estado y los actores de la sociedad tienen voluntad para establecer acuerdos para el mejor desempeño de las instituciones. En cambio, el enfoque de la gobernanza se refiere al paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno, a la democracia como una capacidad gubernativa.

La gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección social: La sociedad ya no puede ser controlada por el Estado o el gobierno. Ahora los instrumentos sociales de dirección de la sociedad -comenzando con el recurso intelectual de la información y del conocimiento científico y tecnológico, y siguiendo con los recursos financieros y gerenciales - están dispersos entre una multiplicidad de actores (Aguilar, 2006).

La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder; por ello los políticos autoritarios son recelosos de explicar el porqué de sus decisiones y transparentar sus archivos. Algunos servidores públicos pueden ser reticentes a la apertura, al considerar que en ausencia de información disponible libremente tienen la opción de usar su conocimiento como fuente de poder o influencia OECD (OECD, 2005). Están equivocados, dejan de lado los enormes beneficios de la transparencia, la cual

fortalece la gobernabilidad al dotarlos de legitimidad, permitiéndoles desempeñarse eficientemente y obtener el apoyo social para sus actividades.

Teóricamente, en un ambiente completamente transparente y de predominio de información perfecta, no existirían incentivos para abusar de las reglas existentes con objeto de derivar beneficios políticos, patrimoniales o personales. En teoría, el acceso a la información pública facilitarían la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. Sin embargo, de manera práctica, la transparencia y la solución de los problemas asociados a la corrupción estructural no siempre se conectan de forma automática, (Lerner et. al., 2012).

La política de transparencia es el conjunto de acciones deliberadas que le dan contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión a la organización que la practica. Cuando se adopta una política de transparencia, ésta “deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico” (Merino, 2008, p. 242).

La transparencia debe ir más allá de perfeccionar los procesos y decisiones internas, para incrementar la utilidad social de la información abierta, pública y accesible. La política de transparencia agrega valor a la economía en su conjunto.

Dicho valor se genera por un principio instrumental a partir de dos supuestos económicos: por una parte, la reducción de la incertidumbre en el funcionamiento general de la economía con base en la fidelidad, la oportunidad y la abundancia de la información pública; por la otra, la construcción de confianza pública como un principio básico de estabilidad económica y el uso más eficaz de los distintos instrumentos de política económica.

En el terreno económico, al ser el gobierno un depositario y productor de información relevante para la toma de decisiones económicas y políticas, el acceso a la información gubernamental promueve que éstas sean de mayor calidad e incentiven el crecimiento económico, según la evidencia encontrada en algunos estudios del Banco Mundial, (Islam, 2003). Por tanto, los países con altos niveles de transparencia y supervisión por parte de las legislaturas tienden a tener tasas de crecimiento más altas en comparación con aquellos países que carecen de esos atributos.

En consecuencia, la transparencia constituye un incentivo que puede usarse expresamente para aumentar la eficiencia y contribuir decisivamente al bienestar social.

Adicionalmente a lo anterior, se puede aludir la tesis de Cunill (2008) de acuerdo a la cual la transparencia trasciende la contención de abusos de poder y corrupción, para ser un poderoso instrumento de cambio de la gestión pública; en tanto que tiene la capacidad de producir más democracia y más eficiencia en las políticas y los servicios públicos (Martínez, 2011).

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información contribuyen a la mejora regulatoria y a una gestión pública eficaz.

En México, el mayor impacto de la transparencia se presentó, en el corto y mediano plazo, en el hecho de que la democracia no tiene punto de retorno. Esto implica continuar con el cambio cultural en la gestión pública para fortalecer la confianza en las instituciones públicas mediante la vigencia y eficacia del Derecho de Acceso a la Información.

La honradez, la eficiencia y la transparencia son imperativos que favorecen el despacho oportuno, puntual y confiable de los asuntos colectivos. Por eso es importante que la transparencia se dé en las prácticas de gestión pública, siendo ésta un antídoto contra la opacidad, la ineficiencia, la irresponsabilidad y el abuso del poder (Aguilera, 2011).

Mientras que se tenga por sentado que la transparencia se satisfice con la entrega de documentos públicos no reservados a quienes los solicitan, los sujetos obligados no se verán compelidos a modificar sus rutinas para anticiparse a esas solicitudes y favorecer la transparencia como un valor organizacional hacia un gobierno abierto, ni tampoco a reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en sus decisiones cotidianas es un recurso público estratégico.

No obstante que el Derecho de Acceso a la Información Pública -como cualquier otro Derecho fundamental- debe ser el mismo para todos los ciudadanos, las políticas de transparencia deben ser tan diversas como las organizaciones que componen al sector público (Merino, 2008). De allí la necesidad de desarrollar lineamientos particulares en la materia.

Para Merino (2008) existen tres premisas para reconocer la existencia de una política de transparencia

deliberada: a) La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información, sino que comprende la forma como se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines; b) La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones integrantes del sector público; c) La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público, sin ser excluyentes y asignan responsabilidades con claridad, que pueden verificarse y deben conocerse públicamente. Por ende, debe apoyarse en un conjunto de valores explícitos para servir como guía para su implementación a lo largo del tiempo y también como núcleo de su argumentación propia.

Se identifican cuatro valores que pueden cumplir con ese propósito: el primero se deriva de un principio kantiano de acuerdo al cual, si algo no se puede decir en público, es injusto; el segundo se refiere al espacio público, para serlo de verdad, ha de ser de todos, incluyente y conocido; el tercero establece que la información abierta, pública y accesible incrementa la eficiencia social; y finalmente, el cuarto es un valor weberiano sobre la ética de la responsabilidad.

Este autor propone cuatro parámetros de control para implementar y evaluar una política de transparencia, consecuentes con las premisas y los valores planteados: la publicidad, la inclusión, la verificabilidad y la responsabilidad, asociadas a la producción, uso y distribución de la información pública<sup>1</sup>.

La rendición de cuentas se ha vuelto entonces una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo en que democracia implica rendición de cuentas. En México coincidimos respecto al establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas como una de las primeras y más altas aspiraciones de la democracia.

En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar el ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, debe

ser pública. Los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad (Schedler, 2008).

## MODERNIZACIÓN Y TRANSPARENCIA

Para Aguilera (2011), la mejora de la gestión pública en México da un paso fundamental con la publicación de la LFTAIPG, porque con su promulgación se cubrió el vacío legal e institucional que impedía tener una gestión pública moderna y efectiva.

En México, uno de los propósitos constitucionales más importantes es la creación de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos ante los órganos garantes. Esto debido a que sin procedimientos bien diseñados, el propósito de asegurar un acceso a la información expedito se convierte en letra muerta. Las normas e instituciones del sistema de transparencia mexicano han construido un conjunto de procesos para definir la manera en que el ciudadano solicita y obtiene información pública de sus gobiernos. De manera peculiar, en México la medición del acceso a la información ha sido activamente impulsada desde las instancias gubernamentales responsables de su implementación.

La incorporación de las inquietudes, visiones y preferencias de los ciudadanos en las políticas públicas y su participación como co-productores de las mismas, tiene particular relevancia en el caso de la transparencia y rendición de cuentas.

La legislación de transparencia y acceso a la información pública gubernamental refuerza el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos, permitiendo que la sociedad disponga de los mecanismos para evaluar y eventualmente sancionar las actuaciones de las dependencias y entidades públicas.

Diferenciar el acceso a la información pública del Derecho de la transparencia como Política Pública, puede ser un paso importante (López y Arellano, 2008). En otras palabras, como Política Pública se deben considerar necesariamente los límites cognoscitivos de los actores involucrados, las dificultades para cambiar los comportamientos efectivamente, y los costos y beneficios

<sup>1</sup> El planteamiento de estos parámetros fue desarrollado por los profesores David Arellano, Sergio López-Ayllón y Mauricio Merino del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

de las distintas alternativas de política y organizaciones que se diseñen. De otra manera, simplemente por escucharse en el ideal del Derecho a la información, pierden de vista detalles críticos y razones comportamentales y humanas indispensables para alcanzar en la práctica las expectativas generadas por este Derecho.

El acceso a la información potencia las capacidades del ciudadano, le permite asumir una postura crítica frente a los gobernantes y participar en el proceso de toma de decisiones. Pero el acceso a la información no sólo empodera al ciudadano, también impulsa gobiernos abiertos, al ordenar y difundir la información que generan o poseen, les permite realizar diagnósticos del desempeño de la función pública y ser más eficaces y eficientes, contribuyendo a la rendición de cuentas. Paralelamente, se promueve un periodismo de investigación que fomenta la difusión y socialización de información de calidad (veraz, oportuna, confiable y contrastable).

Sin duda, el ejercicio efectivo del Derecho de Acceso a la Información es una piedra angular de cualquier Estado que se precie de ser democrático, en la medida en que permite una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos a través del escrutinio ciudadano y también en la construcción y evaluación de Políticas Públicas. El acceso a la información tiene una relación importante con la calidad de la democracia de cualquier Estado.

Durante la última década, la reforma del Estado en América Latina ha sido enfrentada por los diferentes gobiernos a través de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha puesto énfasis en la necesidad de transitar desde un modelo de gestión burocrático tradicional -caracterizado por una especial atención a los insumos del proceso y al control externo-, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados.

Los procesos de modernización del Estado y de cambio de cultura organizacional son de largo aliento. En los países en que estas reformas han tenido éxito, la asociación de la gestión orientada por resultados ha tenido avances sustantivos en técnicas de presupuestos plurianual y ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno (Bonnetfoy y Armijo, 2005).

## INDICADORES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Partiendo de la idea de Moore (2005) del triángulo estratégico conformado por la definición del valor público, la legitimidad o entorno autorizador y la capacidad operacional. El valor público de la transparencia y rendición de cuentas, han sido abordadas previamente en el presente trabajo, así como las características del entorno autorizador, no obstante es necesario enfatizar que una política de transparencia debe aterrizar en la capacidad operativa del órgano garante.

Las restricciones al acceso a la información que pueden presentarse en el funcionamiento cotidiano de las oficinas encargadas de prestar el servicio a los ciudadanos: pueden en ocasiones, ser casi tan importantes como el marco normativo de la transparencia y acceso a la información; situaciones aparentemente menores -pero que en realidad no lo son- como la ubicación e identificación de la oficina, la falta de capacitación del servidor público encargado de prestar atención a los ciudadanos, para solicitudes presenciales, el diseño de la página de internet, contar con el software específico o la baja velocidad de conexión -cuando se formulan por medios remotos- pueden, bajo ciertas condiciones, desalentar o impedir, al solicitante ejercer su Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El funcionamiento de las oficinas especializadas en acceso a la información tienen un reto doble: por una parte, deben operar con eficiencia proporcionando un servicio de calidad -en un sentido moderno- al cliente-ciudadano; y por la otra, deben enfrentar en ciertas circunstancias las resistencias al interior de la institución para entregar la información gubernamental. No obstante, al hacerlo permiten que toda la institución a la cual están adscritas se beneficie de la retroalimentación con los ciudadanos; no solo en términos de incorporar las demandas de los ciudadanos y en consecuencia la legitimidad derivada de ello, sino de contar con una evaluación externa de sus aciertos y oportunidades de mejora.

La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Entre los atributos de la calidad están: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad, en la entrega de los servicios, además de la comodidad y cortesía, en la atención.

Partiendo de que la calidad de servicio se puede mejorar por la vía de los atributos o características de los servicios entregados a los usuarios, debiera sistematizarse la medición y evaluación de estos conceptos a través de la realización periódica de sondeos de opinión o encuestas a los usuarios, o bien la implementación de un sistema de sugerencias, quejas, o ambos.

Los indicadores de desempeño proveen información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos, tales como la eficiencia, eficacia, calidad y economía de los recursos; con ello contribuyen al mejoramiento de la gestión, sobre todo a través de una mayor transparencia de la acción pública. En efecto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales y hace posible la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.

No se discute la utilidad de contar con indicadores de desempeño para los gobiernos. No obstante, su incorporación eficaz en el ámbito público conlleva una serie de desafíos que es preciso tener en consideración, tanto en la fase de diseño, como en la de implementación.

Entre los desafíos se destaca la cultura organizacional en las administraciones públicas, la que dificulta transitar hacia una administración más comprometida con los resultados y posicionar el tema de la evaluación de la gestión como eje central de las preocupaciones gubernamentales. Aunado a lo anterior, la debilidad de los sistemas de servicio civil limita la delegación de facultades y alcanzar mayores niveles de responsabilización.

Por último, vale la pena señalar el débil proceso de consolidación de los modelos burocráticos que posibilitan el funcionamiento de administraciones públicas con procedimientos transparentes y confiables.

Uno de los propósitos de la Red de Intercambio en Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública (RTA) ha sido precisamente la construcción de indicadores que permitan compartir la mejores prácticas en materia de transparencia y acceso a la información mediante un marco común, más allá de las diferencias que pueda haber en el marco normativo y entorno institucional.

## EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO A TRAVÉS DE USUARIOS SIMULADOS

El usuario simulado es un instrumento de evaluación aplicado con frecuencia por las empresas privadas para identificar las áreas de oportunidad en la atención al cliente, entre otras razones por la cantidad de recursos requeridos para recuperar un cliente decepcionado por un mal servicio en comparación con captar uno nuevo, aún sin considerar el beneficio para el negocio de la red de recomendaciones si éste queda satisfecho con la atención recibida, que bien pudiera llevar al desarrollo de nuevos nichos de mercado.

De acuerdo a la Sociedad Europea de Opinión e Investigación de Mercados (ESOMAR, European Society for Opinion and Marketing Research), el propósito de la técnica del usuario simulado es permitir a las instituciones reconocer y mejorar los estándares de servicio al cliente a través de la contrastación con los objetivos de la organización y las preferencias de los clientes.

En el ámbito gubernamental también se ha considerado un buen instrumento para evaluar la atención prestada a los ciudadanos e incorporar sus aspiraciones en el valor público generado por la institución (Moore, 2005), además de ser una herramienta de fácil aplicación que brinda un cúmulo de información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

Una de las virtudes de la aplicación del usuario simulado es la capacidad para identificar la calidad de la atención prestada en el día a día por parte del organismo evaluado y los resultados al ser generados por una respuesta espontánea a una persona semejante a la que acudiría a solicitar información a una institución gubernamental, son altamente confiables, bajo condiciones de ocultamiento de la identidad evaluadora del usuario.

Existe poca discusión acerca del usuario simulado en la literatura académica, pero en ella se destaca que en un periodo de tres meses, se requieren, en promedio, al menos 4 visitas a cada unidad prestadora del servicio. Cabe destacar que estadísticamente, obtener mejores mediciones reduce la varianza del estudio, explicándose la mayor parte de ella por factores aleatorios.

Para lograrlo, se recomienda proporcionar adiestramiento previo a las personas que participarán como usuarios simulados. En términos de la precisión de la medición, utilizar un mayor número de usuarios resulta más efectivo



que aumentar la cantidad de preguntas por variable a evaluar, ya que, en buena medida, la variabilidad proviene de las diferencias sociodemográficas (como sexo, edad, formación académica o estrato socioeconómico) de los participantes en la evaluación.

Uno de los temas importantes a definir para la técnica de usuario simulado es el tratamiento de la no respuesta, sobre todo por su repercusión en la estimación de efectos cruzados.

Entre las bondades de la aplicación del usuario simulado destaca que los datos recolectados pueden ser utilizados de manera inmediata para la toma oportuna de decisiones.

### LA EXPERIENCIA DEL IFAI EN LA APLICACIÓN DE USUARIOS SIMULADOS

En México la Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene un programa de usuario simulado como parte de la política anticorrupción, cuyo fin es detener en flagrancia y sancionar, penal y administrativamente a los servidores públicos que utilizan su cargo para obtener algún beneficio económico o personal, tergiversando sus atribuciones.

El “Programa de Usuario Simulado” del IFAI implementado en 2004 tiene un enfoque distinto al de la SFP, ya que busca evaluar la atención prestada a los solicitantes por parte de las unidades de enlace -oficinas de cada dependencia y entidades encargadas de atender las solicitudes de información- para detectar áreas de oportunidad, dentro de un proceso de mejora continua en la atención al solicitante.

Los usuarios simulados del IFAI cuentan con el perfil académico de pasantes o estudiantes a nivel licenciatura, aunque también han participado adultos mayores con un mínimo de educación secundaria. Por las características del programa, los usuarios que efectúan las visitas de verificación en todo momento se muestran como un ciudadano cualquiera.

A partir de la simulación de un requerimiento ciudadano, el usuario simulado del IFAI evalúa la infraestructura con que cuenta la institución para atender las solicitudes de acceso a la información pública gubernamental, y la calidad de la atención y apoyo en la gestión prestados.

En términos de la infraestructura, la evaluación mide la disponibilidad de un espacio propio dentro de la

oficina de gobierno, además de equipo de computación, para dar trámite a las solicitudes presenciales, así como la accesibilidad y eficacia de las tecnologías de la información disponibles al público que hace uso de medios remotos.

La evaluación de la calidad de la atención se orienta a identificar áreas de oportunidad a partir de la atención recibida por parte de los servidores o funcionarios gubernamentales al solicitante para ejercer el Derecho a la información pública gubernamental y elaborar una solicitud de acceso a información pública, dar seguimiento a la misma, e impugnar una respuesta no satisfactoria para el usuario.

El IFAI genera un indicador semestral de la atención brindada al solicitante por las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a partir de la información recolectada mediante el Programa de Usuario Simulado. La información se publica en la página web del IFAI y paralelamente se envían notas técnicas a las dependencias y entidades que las solicitan, en éstas se indican las áreas de oportunidad detectadas y se sugieren acciones para solventarlas.

A través del tiempo el Programa de Usuario Simulado ha contribuido a mejorar la atención prestada a los solicitantes por parte de las Unidades de Enlace, si bien se ha desarrollado cierta experiencia para atender al público que acude a solicitar información gubernamental, la rotación de los servidores públicos ha requerido mantener e incluso elevar los estándares de evaluación.

### LA APLICACIÓN DEL USUARIO SIMULADO EN LA RTA

Con el objetivo de evaluar la situación del acceso a la información gubernamental en la RTA se acordó aplicar una supervisión mediante el mecanismo de usuario simulado a las instituciones gubernamentales de Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay. Se seleccionaron 5 sectores a los cuales se aplicaría el ejercicio:

- Desarrollo Social
- Educación
- Hacienda
- Salud
- Vivienda

Para evitar que las diferencias normativas o características particulares del entorno institucional en cada país, arrojaran resultados no comparables, se eligieron solicitudes de fácil atención y cabría esperar que fueran respondidas otorgando el acceso, excepto en el caso de una de ellas, en la cual la información no era accesible por tratarse de datos confidenciales.

- Monto de ingresos del titular de la institución, además del monto de recursos, en su caso, que recibe por las prestaciones de telefonía móvil y gasolina del vehículo oficial.
- Nombre del proveedor (o de los proveedores, de ser el caso) y monto del contrato (o los contratos) asignado para la compra de equipos de computación para la institución en 2012.
- Número de becas otorgadas por la Institución a sus trabajadores en el período 2010-2012 para realizar estudios de postgrado, señalando el nombre del trabajador, el nombre y grado de la capacitación, así como el nombre y país de la institución educativa.
- Información referida al porcentaje del presupuesto ejercido sobre el autorizado para los años 2011-2012.
- Información del domicilio particular y teléfono móvil personal del titular de la institución (no accesible).

Se diseñaron dos instrumentos de medición similares, uno para las solicitudes ingresadas presencialmente y otro para las solicitudes ingresadas por medios remotos (de manera virtual).

Se optó por un enfoque que permitiera realizar un diagnóstico de los aspectos más relevantes mediante preguntas cuya respuesta fuera lo más objetiva posible, especificando claramente los atributos a evaluar, aunque

también resultaron valiosos los aportes de las impresiones de los usuarios plasmados en sus comentarios.

En el caso del instrumento aplicado para las solicitudes presenciales se incluyó la identificación de barreras para el ingreso de solicitudes de información pública, que considera la medición de variables relevantes desde la etapa de ingreso al edificio y localización del espacio físico, así como la etapa de atención en la oficina habilitada para presentar la solicitud de información, y siguiendo el procedimiento de acceso se contempló una etapa posterior al ingreso de la solicitud e identificación de plazos.

Por lo que se refiere al instrumento utilizado para el usuario simulado virtual, se estableció un apartado sobre las condiciones que favorecen la presentación de solicitudes de información, distinguiendo si la solicitud se realiza mediante un formato de formulario electrónico o a través del envío de un correo electrónico. Al igual que en el caso presencial, se tomó en cuenta la etapa posterior al ingreso de la solicitud y la identificación de los plazos.

Respecto a la ponderación de los apartados de los instrumentos de medición aplicados mediante usuarios simulados, se consideró las restricciones al acceso físico, así como la atención y orientación al solicitante en el caso de los usuarios presenciales, y la facilidad de los mecanismos para localizar el link y características amigables del portal para ingresar la solicitud, tratándose de las virtuales, condiciones que pueden ser muy importantes, si el proceso de ingreso de la solicitud continúa a pesar de las restricciones, la etapa de entrega de la información y el cumplimiento de los plazos de entrega de la información solicitada podrían ser cruciales, por esta razón la ponderación total se distribuyó de la siguiente manera:

ETAPAS	VARIABLES		PONDERACIÓN
Ingreso de la solicitud (45%)	Variables críticas (30%)	a) Requerimiento de documento de identidad	15%
		b) Ingreso de la solicitud de información	15%
	Variables deseables (15%)	Variables asociadas a señalización, orientación por parte del personal y tiempos de atención	15%
Gestión de la solicitud (10%)	Variables deseables	Variables referentes a usos de plazos adicionales y su motivación	10%
Entrega de la información (45%)	Variables críticas (20%)	a) Información precisa	10%
		b) Información dentro del plazo	10%
	Variables deseables (25%)	Variables vinculadas a la completitud de la información y los tiempos de respuesta	25%
Total			100%

Las visitas de los usuarios simulados se realizaron por estudiantes y voluntarios de organizaciones no gubernamentales, partiendo de la idea, previamente comentada de que mientras mayor sea la semejanza entre los usuarios simulados y el ciudadano común, el diagnóstico sobre la situación del acceso a la información pública utilizando esta técnica es más preciso.

Se aplicaron un total de 224 visitas de usuarios simulados a instituciones públicas de Brasil, Chile, México, Perú y Uruguay, de las cuales 113 se realizaron de forma presencial y 111 de manera virtual.

Las visitas de los usuarios simulados según los sectores evaluados fue la siguiente:

SECTOR	CASOS	DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIA
Educación	44	19.6
Salud	47	21.0
Economía	43	19.2
Vivienda	44	19.6
Desarrollo Social	46	20.5
<b>Total</b>	<b>224</b>	<b>100.0</b>

La información no entregable por tratarse de datos confidenciales, incluida en la pregunta sobre el domicilio y teléfono móvil particulares del titular de la institución representó el 21% (47 solicitudes) del total de solicitudes realizadas para la evaluación del usuario simulado.

Las supervisiones estuvieron a cargo de los órganos garantes de cada país y los cuestionarios aplicados se capturaron en una hoja de cálculo en formato Excel para su posterior procesamiento.

Un elemento importante en las evaluaciones realizadas a través de usuarios simulados es el tipo de solicitudes de información consideradas en el ejercicio. Se debe pretender en todo momento considerar *a priori* preguntas cuya respuesta sea sencilla y no requiera la subsanación o el requerimiento de información adicional al solicitante, ni que tampoco representen una carga excesiva de trabajo para la institución a la cual se está requiriendo, que pudiera derivar en la interposición de una prórroga para la fecha de respuesta terminal.

En el caso de México, el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a publicar en un portal web denominado Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) accesible a través de <http://www.portaldetransparencia.gob.mx>, información sobre el directorio, las remuneraciones de los servidores

públicos, los contratos, procesos de licitación, concesiones y permisos otorgados, auditorías, programas sociales y otros rubros. El cumplimiento de estas obligaciones son evaluadas permanentemente por el IFAI y los resultados publicados en la página institucional.

En el caso de México, el ejercicio del usuario simulado de la RTA, se incluyeron algunas solicitudes cuya respuesta era en principio prácticamente inmediata, a través del POT, dirigiendo simplemente al solicitante al vínculo electrónico donde estaba incluida la información obligatoria.

Sólo con información de calidad la transparencia tiene sentido. El acceso a la información incompleta, desactualizada o falsa va contra el Derecho ciudadano de acceso a la información, atenta contra el funcionamiento del sistema de transparencia y, lo más preocupante, deslegitima al conjunto de normas e instituciones que lo estructuran (Cejudo et. al., 2012).

#### **Resultados de la 1ª ola Usuario Simulado RTA**

Para evaluar los resultados del primer levantamiento del usuario simulado regional, iniciativa de la RTA se utilizaron los ponderadores presentados anteriormente para cada una de las tres etapas de evaluación. Cabe comentar, que en la calificación de las preguntas se dio tratamiento de no respuesta, tanto a la carencia de información para la pregunta enunciada (celdas vacías), como a la no aplicabilidad o a valores fuera del rango establecido para la respuesta. Asimismo, vale la pena señalar que las variables de tiempo se compararon con las medias de las observaciones del país analizado y que los plazos aplicables para la comparación de los tiempos de respuesta se fundamentaron en la legislación de transparencia local.

A nivel regional, la calificación de los miembros de la Red a través de la evaluación de las 224 solicitudes de información ingresadas fue de 64.24 (base 100.00), registrándose a nivel individuo estudiado un máximo de 81.98 y un mínimo de 56.07.

Por sector de actividad calificada, las instituciones del sector público dedicadas a la economía fueron las que obtuvieron la calificación más alta (67.88); en contraste, las pertenecientes al ámbito de la vivienda con la evaluación más baja (58.59).

Entre los principales hallazgos se tiene evidencia de avances en el fortalecimiento del acceso a la información

pública gubernamental en América Latina. Adicionalmente a lo antes dicho, el desempeño de los cinco países participantes en la evaluación es similar, sobresaliendo el hecho de que las solicitudes de información ingresadas de manera presencial registraron mejores resultados en todos los casos.

Por lo que hace a la heterogeneidad entre las naciones evaluadas, ésta podría deberse a la no aplicabilidad de la totalidad de las preguntas, sobre todo las de la sección de solicitudes vía correo electrónico.

A partir del promedio de los cinco países evaluados, la etapa de ingreso de las solicitudes de acceso obtuvo los mejores resultados, comparada con las de gestión y entrega de la información. La única observación en la etapa de ingreso es la de la exigencia en algunos casos de la identificación mediante documento oficial vigente del solicitante de información pública gubernamental.

En contraste, la etapa en la que se registraron los resultados menos satisfactorios fue la de entrega de la información, destacando la brecha de casi 10 puntos porcentuales en la obligación de la autoridad de entregar al solicitante exactamente lo que pide, situación que se agrava en las instituciones del sector público dedicadas al desarrollo social. De igual forma, el que la autoridad entregue al solicitante información completa, actualizada y en el formato solicitado constituye una asignatura pendiente de la transparencia en la región.

Por lo que hace al cumplimiento de los plazos legales, éste se dio en casi tres cuartas partes de los casos, destacando el comportamiento del sector educativo con una calificación muy por debajo del promedio regional.

La utilización de prórrogas se presentó únicamente en 22 de las 224 solicitudes de información presencial y virtuales analizadas (9.8% de los casos) -principalmente en los sectores educación (8 solicitudes) y desarrollo social (6 solicitudes); dicha situación se perfila como un semáforo amarillo para fomentar una mejor organización de los archivos dentro de las instituciones de gobierno. En este sentido, sobresale que en sólo 8 de los casos en que se prorrogó la respuesta se justificó el uso de plazos adicionales, siendo 4 de éstos del sector de desarrollo social.

Una de las principales actividades del IFAI es supervisar las acciones gubernamentales encaminadas a otorgar acceso a la información contenida en los documentos en poder de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal (APF) con el objetivo de transparentar las actividades y procesos que tienen lugar en tales instituciones.

Para garantizar la apertura hacia los requerimientos ciudadanos de información y promover así la cultura de la transparencia en las instituciones públicas, el IFAI genera además del Indicador de Atención prestada por la Unidad de Enlace, generado con los resultados de las visitas de usuarios simulados, una serie de indicadores que permiten verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones establecidas en el marco legal.

Los diversos programas de verificación evalúan, de forma efectiva el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de aspectos tales como las obligaciones de transparencia, la correcta atención a las solicitudes registradas en el sistema de solicitudes de información INFOMEX, la observancia a las resoluciones del Pleno y la forma en que se atienden las solicitudes de información en el ejercicio del Derecho de acceso de los ciudadanos.

El sistema de evaluación del IFAI se ha ido construyendo desde la creación del Instituto en 2003, incorporando a sus indicadores cambios en el marco regulatorio y mejoras de cálculo. A continuación se presentan los cuatro indicadores vigentes por orden cronológico:

- Atención en Unidades de Enlace (AUE): Su primera estimación oficial con resultados publicados data del primer semestre de 2004. El Programa de Usuario Simulado evalúa la infraestructura y la atención prestada de manera presencial por las unidades de enlace de los sujetos obligados a los particulares interesados en ingresar una solicitud de información.
- Obligaciones de Transparencia (ODT): Por vez primera se publicaron resultados de este indicador para evaluar el primer semestre de 2004. Mide el porcentaje de efectividad de la publicación de las obligaciones de transparencia con formatos y navegación estandarizados de todas las instituciones de la APF en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), [www.portaltransparencia.gob.mx](http://www.portaltransparencia.gob.mx)
- Alineación de Criterios y Cumplimiento de las Resoluciones del Pleno (A3C): Implementado desde el 2004 se ha transformado a partir del 2008 para identificar el desempeño de las dependencias y entidades en la alineación de criterios con el Pleno del IFAI y el cumplimiento en tiempo y forma de las resoluciones del Pleno.

- Respuestas a Solicitudes de Información (RSI): Se implementó a partir del 2009 y su objetivo es incentivar a las dependencias y entidades a mejorar la forma de responder a los particulares.

## CONCLUSIONES

La inclusión de los valores de transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental son y deben ser irreversibles, la legitimidad obtenida de su incorporación representa un factor relevante de gobernabilidad. Aunado a ello, la posibilidad de mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales y su capacidad de responder a las demandas de los ciudadanos, representan elementos de la mayor importancia para el bienestar social.

Si una actividad no es medida, no puede haber una referencia sobre las acciones necesarias para mejorarla. La aplicación de usuarios simulados para evaluar la calidad de la atención es un instrumento sencillo que constituye una fuente valiosa de información, segmentando las áreas de oportunidad en la atención a solicitantes.

De acuerdo a los resultados obtenidos de las supervisiones mediante usuarios simulados aplicadas en el marco de la RTA, el requerimiento de presentar una identificación para solicitar información gubernamental, contrario al espíritu de la política de transparencia, si bien se presenta en pocas ocasiones, representa un área de oportunidad a solventar en la operación de las oficinas habilitadas para entregar información gubernamental.

La entrega de la información completa, actualizada y en el formato solicitado por parte de las instituciones gubernamentales, constituye tal vez uno de los hallazgos que vale la pena considerar como oportunidad de mejora, particularmente en el caso del sector de desarrollo social.

En el caso del cumplimiento de los plazos para emitir respuesta, valdría la pena analizar con mayor profundidad el sector educativo, donde hubo mayor incidencia de las demoras. También valdría la pena analizar los motivos de interposición de prórrogas, tomando en cuenta que las preguntas planteadas por los usuarios simulados estaban diseñadas para ser fácilmente respondidas.

---

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

Aguilera, Hintelholher. 2011. *Importancia de la transparencia para el fortalecimiento de la vida institucional en Ricardo Uvalle Berrones (Coord.), Rumbos de la transparencia en México*. México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo, Marianela. 2005. *Indicadores de desempeño en el sector público*. Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Cejudo, Guillermo M., López Ayllón, Sergio y Ríos Cázares, Alejandra. 2012. *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. México, CIDE.

Cunill Grau, Nuria. 2008. "La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada" en Rodolfo Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Perú, PNUD (copias electrónicas de la publicación pueden accederse en: [www.democracia.pnud.org](http://www.democracia.pnud.org)).

Islam, Roumeen. 2003. "Do More Transparent Governments Govern Better?," World Bank Policy Research Working Paper 3077.

Lerner Bertha, Uvalle Ricardo, Moreno Roberto. 2012. *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales.

López Ayllón, Sergio y David Arellano Gault. 2008. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Martínez Navarro. 2011. *La transparencia como Política Pública en Víctor S. Peña (Coord.), A una década: temas y reflexiones sobre transparencia y rendición de cuentas como Política Pública en México*. México, Miguel Ángel Porrúa

Merino. 2008. *La transparencia como Política Pública en J. Ackerman (Coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI Editores.

Moore, Mark H. 1995. *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge Massachusetts, US. Harvard University Press.

OECD. 2005. *Public Sector Modernization: Open Government*. Policy Brief, OECD Observer.

Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Cuaderno de Transparencia IFAI 03, sexta edición.

---

### Reseña biográfica de José Luis Marzal Ruiz

Teléfono: (52)55 5004 2441.

e-mail: [jl.marzal@ifai.org.mx](mailto:jl.marzal@ifai.org.mx)

Av Insurgentes Sur 3211

Colonia Insurgentes Cuicuilco

México, D.F. C.P. 04530

Director General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal en el Instituto Federal de acceso a la información y protección de datos (IFAI) desde mayo de 2003 hasta la fecha.

Estudió Actuaría en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y obtuvo el grado de Maestría en Ciencias con especialidad en investigación de Operaciones en la Universidad de Stanford en California, Estados Unidos.

# MEDICIÓN Y EFECTOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

en la Gestión del Estado (Brasil)

---

## ANJULI TOSTES FARIA OSTERNE

Analista de Finanzas y Control en la Contraloría-General de la Unión, ubicada en el gabinete del Ouvidor-General de la Unión. Especialista en Gestión Pública por la *Universidade Cândido Mendes* (2012). Graduada en Derecho en el *Centro Universitário de Brasília*. Graduada en Relaciones Internacionales por la *Universidade de Brasília* (2010).

anjuli.osterne@cgu.gov.br

## JÉSSICA SCHUENCK DE MELO

Funcionaria en la Contraloría-General de la Unión, ubicada en el gabinete del Ouvidor-General de la Unión. Graduada en Lengua y Literatura Portuguesa en la *Universidade de Brasília*. Graduada en Lengua Española y Literatura Española e Hispanoamericana por la *Universidade de Brasília*. (2012).

jessica.melo\_gvp@cgu.gov.br

---

## RESUMEN

El presente estudio investiga las contribuciones de los procesos de redemocratización y modernización del Estado brasileño en la adopción progresiva de la óptica ciudadano-céntrica, impulsada por la reciente garantía del Derecho de Acceso a la Información a través de la Ley 12.527, del 18 de noviembre de 2011. En ese contexto, se analiza la contribución de este Derecho para el desarrollo del paradigma participativo en la Administración Pública brasileña, exponiendo los factores que le dan sustento y sus principales resultados. En un segundo momento, se hace hincapié en el ejercicio de medición, desarrollado en el ámbito de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), utilizando el método de usuario simulado con el fin de evaluar la eficacia del servicio de acceso a la información como instrumento de transparencia y participación social. Los temas abordados se desarrollaron como forma de introducir un universo de cuestiones que, pese a su complejidad, se centran en la relación entre distintos conceptos asociados a la idea de ciudadanía, como: esfera pública, políticas públicas, accountability, participación social y gobierno abierto.

*Palabras claves: Participación social, gobierno abierto, transparencia, acceso a la información.*

---

## ABSTRACT

*This study focuses on the contributions of redemocratization and modernization processes in Brazilian State in the progressive adoption of a citizen-centric perspective in public policy driven by the recent Right of Access to Information Law (N° 12.527 - November 18, 2011). In this context, this paper discusses the contribution of this right in the evolution of the participatory paradigm in Brazilian Public Administration, showing its causal factors and their main outcomes. After this first part, there is a special emphasis on the measurement exercise, developed within the Transparency and Access to information Network (RTA), using the mystery shopper technique, in order to evaluate the effectiveness of the access to information service as a tool of transparency and social participation. The topics were developed in order to raise a universe of issues that, despite its complexity, focus on the relationship between concepts of citizenship, like: public sphere, public policy, accountability, social participation and open government.*

*Keywords: Social participation, open government, transparency, access to information.*

---



La Administración Pública ha pasado por grandes cambios en los últimos años. Cada vez más se abandona la idea de que el conocimiento referente al interés público sea privilegio de grupos de políticos y burócratas desvinculados del ciudadano común. En la actualidad, la participación de la población en la gestión y fiscalización de los asuntos públicos es una demanda creciente, lo que instaura un proceso complejo con limitadas posibilidades de retroceso. Dos movimientos fueron importantes para ese proceso en Brasil: la redemocratización y la Reforma del Estado.

Por medio del proceso de redemocratización se promovieron avances hacia una mayor inclusión del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos, concibiendo instrumentos como el plebiscito<sup>1</sup>, el referendo<sup>2</sup>, la Ley de Iniciativa Popular<sup>3</sup> y las audiencias públicas<sup>4</sup>. Las experiencias de deliberación participativa que tuvieron lugar en Brasil desde la década de 1980, se asocian con la capacidad de los movimientos sociales organizados, de explicitar demandas relacionadas con la distribución de los bienes públicos y la formulación de Políticas Públicas. En este sentido, la democracia debe ser entendida como el punto de inflexión, que amplía la participación popular en la esfera pública y se asocia a la conquista de los derechos de ciudadanía. Con el advenimiento de la Constitución de 1988, muchas de las aspiraciones por participación reprimidas durante las décadas de gobierno militar, finalmente pudieron ser realizadas. Aunque los procesos participativos en Brasil y América Latina estén permeados por el clientelismo, la centralización y las prácticas patrimoniales, estos factores no han impedido el surgimiento de una diversidad de formas de participación de los sectores populares (Jacobi, 2003).

Ese proceso de expansión de la participación popular se viabilizó con mayor fuerza por el advenimiento de movimientos como el *New Public Management*, que a su vez, ha instalado dispositivos que posteriormente, impulsarían la creación de Ouvidorias<sup>5</sup> y que reforzaron la previsión ya existente<sup>6</sup> para la creación de la Ley de Acceso a la Información<sup>7</sup>, además de importantes

conceptos de debate, como el *accountability*. Este punto puede ser ilustrado por medio del enfoque del Servicio Público Orientado (*Public Service Oriented*), que ha contribuido para el proceso de reconstrucción de la esfera pública. De acuerdo con Abrúcio *Apud Martins* (2004), a diferencia de los paradigmas anteriores, que se concentraban en el “cómo” de la acción estatal, este modelo se preocupa por el “qué”. En este sentido, Marini (2003) señala:

*[...] el Public Service Oriented (PSO) se basa en la noción de equidad, el rescate del concepto de esfera pública y la ampliación del deber social de rendición de cuentas (accountability). Esa nueva visión, aunque no completamente delimitada desde el punto de vista conceptual, introduce dos importantes innovaciones: una en el campo de la descentralización, valorizándola como medio de implementación de políticas públicas; otra mediante el cambio del concepto de ciudadano, que evoluciona desde una referencia individual de mero consumidor de servicios, en el segundo modelo, hacia una connotación más colectiva que incluye deberes y derechos. De este modo, más que “hacer más con menos” y “hacer mejor”, lo fundamental es “hacer lo que tiene que ser hecho”. Esto implica un proceso de concertación nacional que acerca y compromete a todos los actores (Estado, sociedad, sector privado, etc.) en la construcción del proyecto nacional [...]*”

Así, tanto el proceso de redemocratización como el PSO concibieron que el foco de las Políticas Públicas es el ciudadano, no el Estado o el mercado. En lugar del término “consumidor” o “cliente”, que brinda una valoración individualista, típica de la tradición liberal, se pasa a adoptar un concepto con connotación colectiva: el ciudadano, como sujeto de derechos y deberes en el orden civil. Este no es sólo un cambio desde el punto de vista retórico, sino también una alteración de la lógica de acción del sistema, que utiliza una óptica

<sup>1</sup> Artículo 14, I, de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

<sup>2</sup> Artículo 14, II, de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

<sup>3</sup> Artículo 14, III, de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

<sup>4</sup> Artículo 58 de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

<sup>5</sup> Institutos que promueven la recepción y gestión de manifestaciones de los ciudadanos como denuncias, quejas, felicitaciones y solicitudes de información, previstas en el artículo 37, §3º, I de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

<sup>6</sup> Artículo 5º, XXXIII de la Constitución de la República Federativa Brasileña.

<sup>7</sup> Artículo 37, §3º, II de la Constitución de la República Federativa Brasileña.



“ciudadano-céntrica” para finalmente posibilitar la inclusión del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos. Mientras que en el momento anterior se daba un mayor énfasis a la protección de los Derechos individuales, lo que concebía un “mercado” de servicios públicos, se pasa a valorar la participación en la esfera pública (Pollitt, 1990).

Sin embargo, para que el ciudadano pueda participar de las decisiones del Estado, se hace necesario el fortalecimiento de los instrumentos de gestión disponibles. Dichos instrumentos, por otro lado, sólo van a ser utilizados si los ciudadanos disponen de información suficiente por parte del Poder Público. A fin de cuentas, ¿cómo sería posible participar de forma efectiva en la gestión y en el control de una Política Pública si la sociedad desconoce el grado de desarrollo, el contexto y los datos en los cuales esa política se basa? Así, el concepto de *accountability* pasa a representar una pieza central en este modelo, ya que demarca el tipo de relación que el administrador público encargado de la gestión de los bienes de la colectividad, debe tener con la sociedad civil y la ciudadanía en general.

De ese modo, se propuso la revaloración de la política en base a la definición de las finalidades estatales, contando para eso con el aumento del *accountability*, de la participación, de la transparencia, de la equidad y de la justicia. Esa nueva concepción de Estado se basa en una visión colectiva de la ciudadanía, que enfoca a la esfera pública como un locus de aprendizaje social y que, al mismo tiempo, predica el perfeccionamiento de la cultura cívica del ciudadano, del burócrata y del político. Lo más interesante es que se busca retomar el concepto clásico de lo ‘público’ sin descartar las tecnologías de gestión desarrolladas por los modelos anteriores de gestión pública.

En ese contexto, buscando garantizar instrumentos efectivos que posibiliten una mayor participación ciudadana en la esfera pública, el 18 de noviembre de 2011 se promulgó la Ley Federal N° 12.527 (Ley de Acceso a la Información). Dicha Ley representa un importante avance para la consolidación del régimen democrático brasileño y para el fortalecimiento de las políticas públicas de transparencia. Define los mecanismos, plazos y procedimientos para la entrega de las informaciones solicitadas a la administración pública por parte de los ciudadanos y surgió como una forma de reglamentar el acceso a la información previsto en los artículos 5° (inciso XXXIII), 37° (inciso II del § 3°) y 216° (§ 2°) de la Constitución Federal Brasileña.

*Art. 5°. Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del Derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos: (...) XXXIII – todos tienen Derecho a recibir de los órganos públicos informaciones de su interés particular; o de interés colectivo o general, que serán facilitados en el plazo señalado en la ley, bajo pena de responsabilidad, salvo aquellas cuyo secreto sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado.*

*Art. 37. La administración pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia y también a lo siguiente:*

*§ 3° La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, reglamentando especialmente: (...) II – el acceso de los usuarios a los registros y a las informaciones con respecto a las actuaciones del gobierno, observado lo dispuesto en el artículo 5°, X y XXXIII;*

*Art. 216*

*§ 2° Corresponden a la administración pública, en la forma de la ley, la gestión de la documentación gubernamental y las providencias para franquear su consulta a cuantos de ella necesiten.*

La Ley de Acceso a la Información (Ley N° 12.527/2011), garantiza a los ciudadanos el acceso libre, inmediato y sin necesidad justificada a los datos oficiales del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con su advenimiento, la participación del ciudadano en la gestión pública gana un instrumento más, el Servicio de Información al Ciudadano (SIC), plataforma tecnológica que permite su implementación de manera viable. Este servicio garantiza la transparencia de los datos públicos, además de permitir el seguimiento por parte del ciudadano de los datos generales de programas, acciones, proyectos, obras, contratos y gastos del gobierno. La obligatoriedad de franquear acceso a los datos públicos, de acuerdo con la Ley, no se limita a la administración directa. Se extiende, además, a las entidades públicas, fundaciones, empresas públicas y entidades privadas sin fines de lucro que reciben recursos públicos. De esta forma, Brasil pasa a integrar el grupo de los 92 países que reconocen como bien público las informaciones guardadas por el Estado.

El mecanismo de acceso a la información inserto en el ordenamiento jurídico brasileño ha contribuido a la ampliación de la participación de los ciudadanos en la Administración Pública. Dicha participación gatilla un aumento de la calidad y responsabilidad de la acción estatal, una vez que proporciona al ciudadano un mayor control sobre la actuación de los agentes políticos y burócratas.<sup>8</sup>

Además, el Derecho a la información es reconocido en tratados internacionales, como la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*, que afirma el deber de cada Estado, y parte de establecer medidas necesarias para aumentar la transparencia en la Administración Pública, para garantizar que el público tenga conocimiento y fácil acceso a los órganos responsables de la lucha contra la corrupción.

La prevención y la erradicación de la corrupción es responsabilidad de todos los Estados, que tienen como obligación garantizar el Derecho de Acceso a la Información. Este proceso debe ocurrir de forma transparente, clara y en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión. Conjuntamente, de acuerdo con el artículo 8° de la Ley 12.527/2011, los órganos y entidades públicas deben promover, independientemente de los requerimientos, la divulgación en dependencias de fácil acceso, informaciones de interés colectivo o general, producidas o custodiadas por ellos mismos.

En este ámbito, la Contraloría-General de la Unión (CGU) es responsable de adoptar medidas de apoyo al establecimiento de procedimientos para el funcionamiento del sistema de acceso a la información, la estructuración de los servicios de información al ciudadano en órganos y entidades del Poder Ejecutivo Federal y el apoyo a la capacitación de los servidores públicos federales.

### RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTA)

Actualmente, se cuenta con varios gobiernos y entidades en el mundo cuya prioridad es impulsar la creación/ implementación de leyes de acceso a la información como forma de consolidar el régimen democrático y el fortalecimiento de las Políticas de transparencia pública. De conformidad con la Ley de Acceso a la Información, los Estados Partes pueden realizar acuerdos o tratados

bilaterales o multilaterales como medio de cooperación directa entre los organismos encargados de cumplirla. Dichos mecanismos permiten que los Estados se acerquen y aborden de manera conjunta los desafíos comunes con vistas a mejorar la efectividad de la gestión pública.

Una de las principales acciones internacionales de la CGU hace referencia a la cooperación e intercambio de experiencias para el desarrollo de Políticas Públicas acerca de la transparencia y acceso a la información. En este ámbito, se cuenta con la *Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA)*. La RTA surgió el año 2011, conformada por los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información de Bolivia, Chile, México, Perú y Uruguay. Es un espacio permanente de colaboración, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades y sus equipos, la cual desarrolla proyectos para impulsar acciones de Gobierno Abierto entre los países miembros en materia de transparencia, acceso a la información y ética, buscando la creación del valor público (CPLT, 2013).

En ese contexto, la RTA desarrolló entre fines del año 2012 e inicio del 2013 una primera experiencia de usuario simulado como una manera de evaluar el funcionamiento y la calidad del acceso a los sistemas de información ciudadana (SIC), en cuanto instrumento de participación ciudadana en la Administración Pública, en los países miembros de la red.

### USUARIO SIMULADO

En el contexto de la visión ciudadano-céntrica, el acceso a la información es uno de los pilares que sustenta la gobernabilidad democrática y que posibilita la modernización del Estado. Así, para garantizar los aspectos mencionados, se justifica la generación de un espacio permanente de diálogo, cooperación e intercambio de conocimientos y experiencias. En respuesta a esta necesidad, se cristalizó el proyecto del primer Usuario Simulado de la RTA.

Esta experiencia se consolida como un ejercicio preliminar que busca desarrollar un mecanismo para la recopilación sistemática de datos sobre la calidad del acceso a los sistemas de información ciudadana (SIC) en los países miembros de la RTA.

<sup>8</sup> Jensen, M. and Meckling, W. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 1976.

La investigación fue realizada, simultáneamente, en 5 países: Brasil, México, Chile, Perú y Uruguay, con Perú en la coordinación a través de la Defensoría del Pueblo. En el caso de Brasil, se trabajó con voluntarios que realizaron, 10 solicitudes de acceso a la información para 5 Ministerios: Salud, Educación, Desarrollo Social, Vivienda y Economía, lo que totalizó 50 solicitudes (25 virtuales y 25 presenciales).

De esta forma, fue posible identificar y evaluar, por medio de situaciones concretas, las experiencias reales de los ciudadanos en la formulación de solicitudes de acceso a la información a los órganos de la Administración Pública en cada uno de los países miembros. Fueron evaluadas 3 etapas con respecto al proceso de solicitud: ingreso de la solicitud (barreras de acceso enfrentadas por los ciudadanos), gestión de la información (cumplimiento de los plazos legales correspondientes a cada país integrante de la RTA) y entrega de la información (tipo y calidad de las respuestas).

La iniciativa de Usuario Simulado representa un paso decisivo para la cooperación y la consolidación del Derecho de Acceso a la Información en el contexto latinoamericano. No obstante, es esencial señalar que esta iniciativa no agota otras herramientas de evaluación de calidad de la Ley de Acceso, ya aplicadas en el contexto de un proyecto brasileño más amplio de evaluación de su efectividad.

En efecto, un análisis adecuado de lo que la población piensa puede ofrecer aspectos importantes que permitan conocer el impacto de la Ley de Acceso a la Información en términos de sus objetivos y su eficacia. En este sentido, la metodología del Usuario Simulado impulsa las estrategias ya desarrolladas por Brasil, trayendo nuevos elementos para la elaboración de metas e indicadores que puedan traducir la capacidad del gobierno brasileño para lograr los resultados buscados por la Ley 12.527/11 y por el Decreto 7724/12.

Con el objetivo de ampliar la experiencia previa y agregar información para hacer más completo el mecanismo de evaluación de la política de transparencia de los órganos del Poder Ejecutivo Federal, así como para desarrollar un medio de compilar nuevas técnicas, se implementó en Brasil la experiencia de Usuario Simulado.

Para llevar a cabo la evaluación, se optó por adoptar los tres conceptos más tradicionales y fundamentales de la temática – eficiencia, eficacia y efectividad - de manera de realizar un análisis más objetivo y delimitado. Como

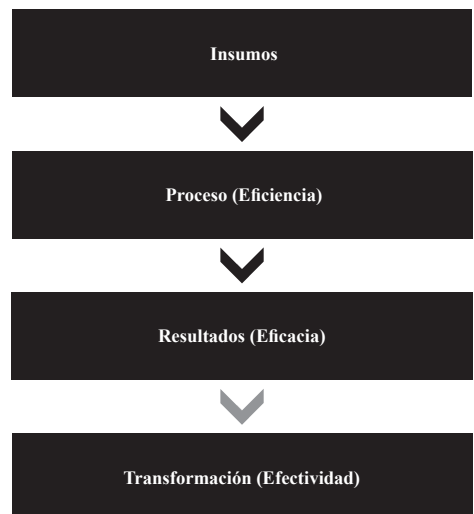
esas definiciones presentan cierta variabilidad entre los distintos autores, en el análisis del estudio se utilizará la tipología propuesta por Abrucio (1997), según lo cual:

GERENCIALISMO PURO	CONSUMISMO	SERVICIO PÚBLICO ORIENTADO
Economicidad / Eficiencia	Eficacia (Calidad)	Efectividad (Equidad)
Contribuyentes	Clientes / Consumidores	Ciudadanos

Abrucio, F. L. (1997, p.12)

En ese mismo sentido, Sulbrandt (1993) conjuga las experiencias de evaluación de programas y políticas en tres metodologías básicas: a) evaluación de metas (eficacia); b) evaluación de impacto (efectividad); y c) evaluación de proceso (eficiencia). Por ende, Jannuzzi y Patarra (2006) sistematizan el monitoreo de los programas y políticas públicas por medio de un raciocinio insumo-proceso-resultado-impacto asociado a los tres conceptos presentados, como se ilustra en la figura siguiente:

FIGURA 1 FLUJOGRAMA DE EVALUACIÓN



Jannuzzi y Patarra (2006)

De esta manera, “eficiencia” se relaciona con el proceso; en el contexto analizado, el proceso de gestión de solicitudes. Para la evaluación acerca de la eficiencia, se deben verificar aspectos tales como el respeto a los plazos legales y la necesidad de utilización de prórrogas, teniendo en cuenta que ellos representan datos importantes acerca de la adecuada administración de los recursos públicos con el fin de entregar la información. La eficacia, por su parte, puede ser analizada por medio de las tasas de ingreso y respuesta de solicitudes, así como la tasa de satisfacción del usuario con las informaciones entregadas. Eso porque el ingreso de las solicitudes y sus respuestas son los resultados (y metas) de los respectivos procesos de ingreso y gestión de solicitudes de acceso a la información. Complementariamente, el nivel de satisfacción representa el resultado desde un punto de vista más amplio, incluyendo la medición de la calidad. Por último, la evaluación de la efectividad se traduce en una percepción del impacto social generado por medio de la implementación del Derecho de Acceso a la Información, es decir, la identificación de los efectos producidos en la realidad del público destinatario. Así, la transformación social ocasionada podría ser reforzada, por ejemplo, por medio de criterios como nivel del empoderamiento ciudadano e incremento de la participación real.

## INGRESO Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Brasil logró éxito en el ingreso de un 98% de las solicitudes hechas por los ciudadanos y todas las informaciones fueron entregadas de acuerdo con los plazos establecidos por la Ley, lo que demuestra eficacia en el proceso de ingreso de solicitudes de información pública. El tiempo promedio de respuesta fue de 10,6 días, casi la mitad del plazo legal de 20 días, indicando un proceso de gestión eficiente. No obstante, en el 18% de los casos, se utilizó el plazo adicional sin justificación.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley de Acceso a la Información, el órgano o entidad pública deberá autorizar o conceder el acceso inmediato a la información disponible. En caso de que no sea posible concederlo, el órgano o entidad que recibe la solicitud tendrá un plazo no superior a 20 días para hacerlo. El plazo referido podrá ser prorrogado por 10 días más, mediante justificación expresa, de la cual será certificado el solicitante.

El uso del plazo adicional ocurrió en 4 Ministerios diferentes y sólo en una de las situaciones los voluntarios registraron que hubo justificación para la utilización de

este periodo adicional. Aunque el porcentaje no es alto, es importante que todo el proceso ocurra conforme lo que está previsto en la Ley, garantizando su legitimidad.

Otro aspecto observado dentro de la primera etapa del proceso, fue en relación a la identificación de materiales informativos, como cartillas y folletos. Solamente en cinco visitas (20%), los voluntarios identificaron materiales impresos que podrían ayudarles para ingresar sus solicitudes, mientras que un 80% de los casos no había material sobre el Derecho a la Información Pública.

Este es un dato importante, pues la difusión de la Ley de Acceso a la Información es primordial para el combate a la corrupción y, por consiguiente, la modernización del Estado.

## ENTREGA DE LA INFORMACIÓN

Con respecto a la etapa de entrega de la información, esta puede ser evaluada en relación a su eficacia, haciendo referencia tanto a la tasa de respuesta, como también a la calidad de esa respuesta. Para representar esta última, fueron elegidos 5 puntos relevantes: exactitud, completitud, actualización, formato y claridad.

En primer lugar, se debe subrayar el logro de un 100% de respuesta a las solicitudes, lo que demuestra la eficacia del proceso de acceso a la información.

### Exactitud

De los registros de los voluntarios, se observa que un 92% consideró que la información entregada fue exactamente lo solicitado. El 8% restante consideró que la información entregada por la entidad no respondía a lo requerido.

### Completitud

En el 84% de las solicitudes los voluntarios consideraron que la respuesta fue entregada de manera completa, y un 14% la consideró incompleta. Además un 2% de los voluntarios no respondió la pregunta.

### Actualización

En el 90% de los casos los voluntarios evaluaron que la información fue entregada de manera actualizada, mientras que un 6% consideró que la entrega fue desactualizada. Un 4% de los voluntarios no analizaron este requisito.

**Formato**

En el 86% de las solicitudes, las entidades entregaron la información en el formato solicitado por el usuario simulado, mientras que en el 12% de los casos, el formato no estaba de acuerdo con lo requerido. Un 2% de los voluntarios no respondieron la pregunta.

**Claridad**

En la mayoría de los casos (80%) los órganos entregaron únicamente la información solicitada. Mientras que en un 8% de los casos, no fue posible identificar lo solicitado en virtud de un cúmulo de datos. El 10% recibió un cúmulo de datos, pero fue posible identificar la información requerida y, el 2% no contestó a la pregunta.

Por ende, es posible concluir, en relación a la etapa de entrega de la información, que ésta es eficaz. Eso porque se obtuvo un 100% de respuesta, y, además, se bordeó el 86,4% de satisfacción de los requirentes – considerando el promedio de los aspectos de exactitud, completitud, actualización, formato y claridad -, lo que consideramos adecuado, aunque susceptible de mejoras.

A continuación se presenta una tabla síntesis con cada uno de los resultados finales de esta etapa:

TASA GENERAL DE SATISFACCIÓN	86,4%
- Exactitud	92%
- Completitud	84%
- Actualización	90%
- Formato	86%
- Claridad	80%
<b>Tasa de respuesta</b>	<b>100%</b>

**CONCLUSIONES**

La Ley de Acceso a la Información surgió como un instrumento de fortalecimiento de las políticas de transparencia y participación ciudadana en Brasil, incorporándose a un contexto más amplio de gobierno abierto que se ha consolidado por medio de los procesos de redemocratización, reforma del Estado, y también por un movimiento internacional en el sentido de la positivización del Derecho de Acceso a la Información a nivel mundial. Ella representa un cambio en el paradigma de la Administración Pública en el cuál el ciudadano pasa desde una perspectiva pasiva, en que sólo utilizaba las informaciones que selectivamente le entregaba el Estado, a una posición activa, en que exige al Estado que le entregue la información de su interés. Por medio de ella, también se torna posible lograr un nuevo escenario de superación del modelo burocrático de la gestión pública, en el cual el ciudadano pasa a poseer una línea directa de contacto y comunicación con las autoridades públicas, que se someten a plazos específicos y potenciales sanciones para atender a sus demandas. Este nuevo contexto se encuadra, por ende, en una nueva perspectiva del Estado, centrada en el ciudadano, que pasa a desarrollar un papel más relevante en cuanto sujeto histórico.

Así, para la consolidación de la Ley de Acceso a la Información fueron concebidas herramientas de medición de este proceso. El estudio del usuario simulado, desarrollado en el ámbito de la RTA, trajo relevantes hallazgos acerca de la implementación de la Ley n° 12.527 en Brasil.

Los órganos encuestados demostraron eficiencia en el proceso de acceso a información pública, por medio del análisis de su gestión: el tiempo promedio de respuesta fue de 10,6 días, casi la mitad del plazo legal de 20 días.

En relación a la dimensión de la eficacia, analizándose los aspectos de exactitud, completitud, actualización, claridad y formato de la información, se registró un 86,4% de satisfacción, lo que consideramos adecuado, pero susceptible de mejoras. Lo que junto con las altas tasas de 98% de ingreso y 100% de respuesta, nos permite concluir que el proceso de acceso a la información pública en los órganos encuestados es eficaz.

Actualmente, el estudio del Usuario Simulado es cualitativamente uno de los más completos acerca de la implementación de la Ley de Acceso a la Información ejecutados en Brasil, ya que, a través de él, fue posible

analizar el proceso del Derecho de Acceso a la Información en tres aspectos claves: barreras al ingreso, tramitación y calidad de las respuestas. No obstante necesita ampliación y reparos. Hoy, la investigación de Usuario Simulado nos permite hacer un análisis de la eficiencia (gestión de las solicitudes) y de la eficacia (solicitudes ingresadas, respondidas y calidad de las respuestas) del servicio ofrecido, pero no abarca el estudio de su efectividad. En otras palabras, la investigación no comprende el impacto social ocasionado por la Ley de Transparencia, factor esencial para justificar la existencia del servicio.

De ese modo, es primordial que este método de evaluación se repita de manera periódica, cada vez más amplio, y que permita observar la trayectoria de los proceso de acceso a las informaciones públicas.

Los resultados de la experiencia de Usuario Simulado también apuntan al necesario fortalecimiento de la Contraloría-General de la Unión en cuanto órgano garante de la Ley de Acceso a la Información, de modo que sea posible desarrollar un acompañamiento adecuado de su cumplimiento y, por ende, contribuir a mejorar la gestión de la política de transparencia de la Administración Pública Federal.

## Bibliografía

Abrucio, F. L. 1997. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Caderno 10 – ENAP, 1997. P.12.

CPLT (2013). *Propuesta metodológica para el desarrollo del Usuario Simulado 2.0*. Working paper.

Estado Federal de Brasil. *Ley n° 12.527, de 18 de noviembre de 2011*. Regula el acceso a informaciones previsto en el inciso XXXIII del art. 5o, en el inciso II del § 3o del art. 37 y en el § 2o del art. 216 de la Constitución Federal. Brasília, 2011. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acceso en: 05 jul. 2013.

Estado Federal de Brasil. *Reglamento n° 7.724 de 16 de mayo de 2012*. Regulariza la Ley no 12.527, de 18 de noviembre de 2011. Brasília, 2012. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acceso en: 06 jul. 2013.

Estado Federal de Brasil. *Reglamento n° 5.687 de 31 de enero de 2011*. Promulga la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción. Brasília, 2006. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm)>. Acceso en: 08 jul. 2013.

Jacobi, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Sociedade e Estado*, Editora UnB, Brasília, v. 18, n. 1/2, 2003.

Jannuzzi, P. M.; Patarra, N. L. *Manual para capacitação em indicadores sociais nas políticas públicas e em direitos humanos*. São Paulo: Oficina Editorial, 2006.

Jensen, M. and Meckling, W. *Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 1976.

Marini, C. (2003). *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães n° 7 , 104.

Martins, Humberto Falcão, 2004. *Administração Para o Desenvolvimento: A relevância em busca da disciplina*. Revista Governança & Desenvolvimento, N° 1, abril 2004.

Pollitt, C. 1990, *Managerialism and the public services - the anglo-american experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell.

Sulbrandt, J. *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*. In: Kliksberg B. Pobreza: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.





consejo para la  
**Transparencia**