CHILE TRANSPARENTE
TRANSPARENCY INTERNATIONAL

CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN CHILE

Verónica Cid Botteselle • Genaro Marileo Millán • Emilio Moya Díaz

DFID Department for International Development

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de DFID y Transparencia Internacional.

Registro Propiedad Intelectual Nº 215.424

ISBN: 978-956-8862-03-9

Edición junio 2012

Fotografía de portada: Sandra Kyoko

Edición impresa por Andros para Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

Índice

Presentación 7
Agradecimientos 9
Sinopsis 11
Prólogo 13

PARTE I - Transparencia Activa - *Acceso a información publicada* 21
Capítulo 1: Calidad del acceso a la información pública en transparencia activa 21
Capítulo 2: Criterios de calidad del acceso a la información pública en transparencia activa 29
Capítulo 3: Índice de calidad del acceso a la información pública en transparencia activa 39
Conclusiones 45

PARTE II - Derecho de Acceso a la Información Pública - *El ejercicio de los derechos ciudadanos* 47
Capítulo 1: Los caminos del periodismo al derecho de acceso a la información pública 53
Capítulo 2: Criterios de calidad del acceso a la información pública en el uso periodístico del derecho de acceso a la información 59
Capítulo 3: Negación de la información pública: causales de reserva y negaciones injustificadas 69
Conclusiones 72

PARTE III - Ejerciendo el Derecho de Acceso a la Información Pública - *Evaluando políticas públicas* 75
Capítulo 1: ¿Qué es un indicador de desempeño? 79
Capítulo 2: Evaluación de los criterios de calidad del acceso a la información pública mediante indicadores de desempeño 83
Capítulo 3: Experiencias en el proceso de acceso a la información pública 93
Conclusiones 99

Epílogo: ¿Qué hemos aprendido de la calidad del acceso a la información pública? 101

Bibliografía 106

Anexos 108
Anexo 1: Parte I - Transparencia Activa. Acceso a información publicada 108
Anexo 2: Parte II - Derecho de acceso a la información pública. Ejerciendo derechos ciudadanos 111
Anexo 3: Parte III - Ejerciendo el derecho de acceso a la información pública. Evaluando políticas públicas 113
Anexo 4: Parte III - Evaluación de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública desde la perspectiva de los funcionarios públicos 118

Presentación

Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, presenta su informe sobre la calidad del acceso a la información pública en Chile. La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de Transparency International, a través del financiamiento del Department for International Development (DFID), y en él se aborda —desde una perspectiva teórica y metodológica— la calidad del acceso a la información pública y cómo esta herramienta incide en la posibilidad real de conocer y ejercer derechos ciudadanos en el Chile de hoy.

Este escrito tiene como propósito presentar la percepción de los ciudadanos y los funcionarios públicos acerca de la calidad del acceso a la información pública en diferentes dimensiones, las que abarcan el conocimiento de información pública útil para la comunidad, el ejercicio de derechos, la fiscalización de organismos y autoridades públicas y la evaluación de las actuales políticas públicas del Estado de Chile.

Efectivamente, esperamos que este informe sea un aporte al debate y la reflexión acerca de la importancia del acceso a la información pública para la sociedad chilena, acceso delimitado en la actual Ley Nº 20.285 de Transparencia en la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, más conocida como Ley de Transparencia, cuyo nacimiento se remonta al año 2008, y que sin embargo, y a cuatro años de promulgada, es aún desconocida para la mayoría de los chilenos.

Se pretende además resaltar la importancia de avanzar en una estrategia de transparencia 2.0, en donde el lenguaje ciudadano aparezca como uno de los elementos claves de las futuras discusiones sobre el tema. Entregar información comprensible, útil y en formatos amigables son los desafíos que las instituciones de gobiernos deben asumir en el transcurso de la puesta en marcha de esta ley.

Nuestro informe está dirigido especialmente a la sociedad civil, a quienes implementan la Ley, a investigadores y ONG preocupadas por la transparencia, y se espera que a la luz de estos nuevos datos se pueda avanzar en medidas eficaces para la instalación de la transparencia en nuestro país. Asimismo, esperamos que este documento tenga una utilidad educativa, tanto en términos teóricos como metodológicos, para las personas que se introducen en las temáticas relacionadas con acceso a la información, transparencia y combate a la corrupción.

Es importante enfatizar que el equipo investigador de acceso a la información pública ha tenido total libertad e independencia en la investigación y en la redacción del libro final. En ese sentido, este informe no representa posturas personales, ni tampoco posiciones políticas del Directorio de Chile Transparente.

GONZALO DELAVEAU SWETT
Presidente Directorio de Chile Transparente,
Capítulo Chileno de Transparencia Internacional

Agradecimientos

El equipo del estudio Calidad del Acceso a la Información Pública en Chile desea dar gracias a todas las personas que colaboraron gentilmente en la realización de esta investigación.

Agradecemos especialmente a quienes aportaron valiosos datos y recomendaciones a este estudio desde su punto de vista disciplinario y profesional, entre ellos a los funcionarios encargados de transparencia de instituciones del gobierno central y municipios y a los periodistas de investigación de diferentes medios de comunicación. Gracias a Paulina Carrera y Helena Olea (ONG Humanas), Paula Fuentes (ONG Participa), Moisés Sánchez (ONG Pro Acceso), Sebastián Montenegro (ONG Genera), Juan Pablo Álvarez y Fernando García (Universidad Diego Portales), Raimundo Soto (Economista UC) y Mauricio Olavarría, Ph.D. (Public Policy), University of Maryland at College Park, a Francisca Skoknic, Juan Pablo Figueroa, Matías Fouilloux y Jorge Sullivan (Equipo Ciper Chile), Carola Fuentes y José Miguel Loyola (CNN Chile), Claudia Lagos y Laureano Checa (Equipo Libertad de Expresión de la Universidad de Chile), Beatriz Michell (Telesur), Miguel Paz (El Mostrador), Claudia Pedreros (El Ciudadano), Sebastián Rivas (El Mercurio), Guillermo Turner (Diario el Financiero), Elías Sánchez (Informe Especial TVN), Ida Miranda y Soledad Millar (Canal 13), Sergio Jara (Terra Networks), María José Vilches y Cecilia Vargas (Archivos Chile), Alejandro Fainé y Viviana Candia (Diario La Segunda).

Hacemos extensiva nuestra gratitud a los departamentos e instituciones que nos aportaron con información relevante, entre los que se cuentan los departamentos de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile y al Consultorio Acceso a la Información Pública de la Universidad Alberto Hurtado.

Del mismo modo damos gracias por el aporte al trabajo del equipo AIP (Acceso a la Información Pública) de Chile Transparente, de Javier Hernández (magíster en Sociología, Universidad Católica de Chile), de Javiera Campos (Licenciada en Ciencia Política, Universidad Diego Portales), Consuelo Prudencio (Licenciada en Sociología, Universidad de Chile), Daniela Soto (Licenciada en Antropología Social, Universidad de Chile, y Sebastián Link (Licenciado en Antropología Social, Universidad de Chile).

Queremos reconocer la contribución de todas aquellas personas que aceptaron colaborar con nosotros, con sus opiniones y experiencias en esta investigación a través de las encuestas y entrevistas, además de los ciudadanos y funcionarios públicos que amablemente asistieron a las capacitaciones para conocer e informarse acerca de la Ley de Transparencia, a todos ellos vaya nuestra gratitud por su participación.

Finalmente, agradecemos a nuestras familias y seres queridos que, como siempre, nos dan apoyo y cariño para seguir adelante con nuestro trabajo.

Sinopsis

Durante el último tiempo, el interés por la transparencia y la probidad presente en instituciones y autoridades públicas ha surgido como una temática de profunda relevancia para la sociedad chilena. Estos hechos debemos situarlos en los recientes eventos de la vida pública y política de Chile, los que constatan la emergencia de profundos cambios en las relaciones de la ciudadanía, las instituciones públicas y las autoridades del Estado. Ante una posible crisis de legitimidad institucional en Chile, la transparencia debe jugar un rol primordial para restablecer confianzas entre la sociedad civil y las instituciones. Sin embargo, se debe considerar que la transparencia es un concepto difuso, tal vez inexistente y lejano para la mayoría de los chilenos.

Ciertamente, la transparencia se manifiesta en las relaciones interpersonales de los sujetos como también en el plano de las deliberaciones horizontales de la sociedad civil. No obstante, la transparencia también tiene un correlato a nivel sistémico en el plano de las instituciones públicas. Es en este plano donde la transparencia adquiere su forma como norma, y en Chile esta norma se objetiva en la Ley Nº 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información Pública.

Esta ley regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho del acceso a la información de las instituciones del Estado, el ejercicio de este derecho y las excepciones de la misma para entregar información pública a la sociedad.

Su entrada en vigencia data del 20 de abril del año 2009, y se constituye como un cuerpo legal de reciente creación y, por tanto, muy poco conocida por la mayoría de los chilenos. En un estudio sobre el Consejo para la Transparencia que se presentó en el año 2011, el 83% de los encuestados señaló que no conocía la ley (FrontDesk; 2011). Si bien la transparencia está normada, todavía el derecho de acceso a la información no se hace efectivo de manera universal.

No hay duda que la Ley de Acceso a la Información Pública es un logro importante y muy útil como herramienta legal para ejercer los diferentes derechos ciudadanos. Sin embargo, deben existir condiciones adecuadas para acceder a la información pública de las instituciones del Estado: hoy en Chile no basta que el acceso a la información pública esté al alcance de cualquier ciudadano, sino más bien el énfasis debe estar en "cómo" se accede a la información pública en Chile. Qué duda cabe, el acceso a la información pública debe ser de calidad.

Es en este punto donde Chile Transparente pone el acento: en un concepto de acceso a la información integral que incluya el libre acceso a la información pública, sino también la calidad del acceso a la misma.

Este es el objetivo principal del informe de Chile Transparente: **demostrar que el acceso a la información pública y su uso debe relacionarse ineludiblemente con la calidad del acceso**. Por tanto, el desafío de las instituciones y autoridades públicas **es poner énfasis en la calidad de acceso de la información**. Para cumplir con este propósito se busca identi-

ficar las fortalezas de aquellos aspectos que potencian el acceso a la información y aquellas particularidades que la obstaculizan.

Bajo este contexto se analizan las particularidades de los usuarios de la Ley de Transparencia, cuáles son las prácticas que los guían (conocer, fiscalizar y evaluar con el acceso a la información pública), y la evaluación que tienen respecto de la calidad del acceso a la información pública, para que los usuarios y potenciales usuarios orienten sus prácticas con miras a usar mucho más el acceso a la información pública.

Prólogo

En el contexto de lo que se ha catalogado como "la sociedad de la información", en donde la presencia de tecnologías facilita la creación, distribución y manipulación de información (Castells; 2000) y la llamada Nueva Gerencia Pública que apunta a reformar a los Estados enfatizado en los principios y procedimientos de la administración privada (Ormond, Löffler; 1999), se ha generado un escenario propicio para discutir sobre los principios de transparencia y el acceso a la información pública como herramientas fundamentales para reducir los niveles de corrupción.

La información, al ser considerada como una base esencial de la sociedad, adquiere otro sentido al agregarle el adjetivo "pública", entendiendo lo público como un asunto en donde todos pueden intervenir porque es abierto y a vista de toda la gente, diferenciándolo con lo que es reservado y privado de las personas (Cunill; 1997). Así, la información puede ser considerada pública cuando ésta se encuentra visible y accesible para quien la solicite.

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, el acceso a la información pública es considerado como parte esencial del derecho de expresión. En específico, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas se señala:

> *"Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión"* (Declaración de los Derechos Humanos de la ONU; art. 19).

A partir de una visión política, la existencia de información de carácter público y la garantía de acceso a ella es condición básica para el desarrollo de la democracia (Dahl; 2000), en específico, porque los ciudadanos informados pueden tomar mejores decisiones en su actuar público, sine qua non se pueden aumentar los niveles de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y, por extensión, en la valoración real de la democracia. En la actualidad, ha dejado de ser plausible pensar que la única manera en que se ejerce esa participación de los ciudadanos es mediante el sufragio. Los antiguos y tradicionales sistemas de intervención se han vuelto ineficaces e insuficientes, por lo que se le han abierto paso otros, que permiten a la ciudadanía opinar, acceder a información pública e incluso controlar las acciones gubernamentales, lo que permitiría a la larga eliminar las asimetrías de información entre el Estado y las personas.

Desde las políticas públicas, el acceso a información contribuye a aumentar la calidad de las mismas. Spiller, Stein y Tommasi (2003) establecen que el proceso de formación de políticas públicas, en que los movimientos de los actores son observables y sus acciones verificables, reduce los costos de transacciones políticas, y por consiguiente la probabilidad de que ocurrran actos de corrupción. Es decir, cuando los contextos en que se definen e implementan las políticas públicas son transparentes, los ciudadanos y el resto del sistema político pueden observar y vigilar la acción del gobierno, lo que disminuye las posibilidades de comportamientos oportunistas y el surgimiento de corrupción.

Es en este sentido que el acceso a información pública se ha transformado en una herramienta de transparencia cada vez más importante para los países democráticos. En efecto, en los últimos años el número de países con leyes de Acceso a la Información Pública ha crecido significativamente: hacia 1990 sólo 12 países contaban con este tipo de legislaciones y para fines del 2006, ya sumaban 72 países, 38 de ellos sólo en los últimos diez años.

Chile, desde el año 2009, cuenta con una ley específica sobre el acceso a la información pública, la Ley Nº 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información Pública (Ley de Transparencia), la cual en su marco normativo establece y regula el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información (Ley 20.285; art. 1º).

Uno de los aspectos que considera la Ley de Transparencia y quizás el más novedoso es la creación del Consejo para la Transparencia, entidad autónoma que resguarda el cumplimiento de lo estipulado en la Ley, ejerciendo funciones fiscalizadoras que permiten amparar los reclamos de quienes se les niegue la información cuando ésta sea solicitada, además de poseer la facultad de sancionar a aquellos organismos públicos que no entreguen la información requerida o no lo hagan en los plazos acordados.

A tres años de entrada en vigencia de la Ley de Transparencia, los estudios que evalúan su aplicación han centrado sus análisis en los aspectos formales que la Ley exige, sin dar cuenta de la calidad del acceso a la información en sí, obviando criterios de medición de la calidad en la disponibilidad de la información, aun cuando se trata de un punto sustancial para el real ejercicio del derecho de acceso.

¿QUÉ SE ENTIENDE POR INFORMACIÓN PÚBLICA?

Los estándares internacionales definen información pública como toda la información que posee un organismo o institución pública, sin importar el formato, la fecha en que fue creada, quién la creó o si ha sido clasificada o no (Grupo de trabajo sobre probidad y transparencia; 2007). Además, esta información debe ser publicada de manera activa o solicitada ejerciendo el derecho de acceso a información. Estas dos alternativas son las dimensiones que permiten hacer tangible lo que estipula la Ley:

- **Transparencia Activa:** información que la institución debe tener publicada de manera permanente y sin mediar requerimiento expreso de un ciudadano. Esta información debe encontrarse actualizada en el sitio web institucional.

- **Derecho de acceso a la información pública:**[1] información pública que la entidad mantiene, pero que la Ley no obliga a publicar activamente y que, en caso de ser solicitada, debe ser entregada, siempre que no corresponda a información de carácter secreta o reservada.

1 Anteriormente denominada Transparencia Pasiva.

La Ley de Transparencia chilena conceptualiza la información pública como "toda información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, es pública, a menos que esté sujeta a las excepciones establecidas por esta Ley o por una ley de quórum calificado" (Ley 20.285; art. 5º).

La coalición Alianza Regional, conformada por organizaciones de la sociedad civil latinoamericanas, plantea que el posicionamiento de una ley debe ir acompañado de capacitaciones tanto a los ciudadanos como a funcionarios públicos en el uso del acceso a la información, además de que el Estado debe comprender que su deber es generar información, sistematizarla, archivarla, y elaborar procesos para que sea accesible a cualquier persona que la solicite (Banfi; 2010).

¿QUÉ SE ENTIENDE POR ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

Muchos organismos internacionales han avanzado en la promoción y ampliación de lo que se ha llamado derecho de acceso a la información pública, por eso resulta pertinente analizar lo que se ha entendido por acceso a la información pública y cuál es la propuesta que se presenta en este informe.

En la Historia de la Ley de Transparencia de Chile (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; 2008) se citan diversos organismos internacionales que plantean que el derecho de acceso a la información pública es básicamente el derecho a saber, derecho íntimamente ligado al derecho a la libertad de expresión, en que se conjugan dos hechos relevantes: la libre circulación de la información y la libre circulación de las ideas. Esta es una definición que se centra en el derecho del individuo y que pone hincapié en que la información y las ideas son presupuestos de la libertad de expresión.

Acceder a información pública se ha entendido también como el derecho que posee toda persona, sin distinción de sexo, edad, nacionalidad, religión, clase social o cualquier otra diferencia, para solicitar información pública que se encuentre en manos de los organismos del Estado.

En general, la mayoría de las leyes de transparencia consideran una serie de aspectos necesarios para garantizar el acceso a información pública. Estos serían los siguientes:

a) Definición del concepto de información pública

b) Beneficiario del derecho

c) Instituciones obligadas en virtud del derecho

d) Procedimientos para acceder a información pública

e) Información que debe estar publicada activamente

f) Categorías de información exceptuadas de publicidad

A nivel más operacional y relacionado con distintos estudios, el acceso a información pública se entiende como una posibilidad de llegar a conocer la información que se solicita. De hecho,

en la metodología del Índice de Transparencia Nacional de Colombia[2] se define la visibilidad de la información pública "como la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de acceder a información existente en cualquier entidad pública" (Transparencia por Colombia; 2008).

Transparencia Paraguay, en una línea parecida a la que se realiza en Colombia, genera un indicador del Nivel de Accesibilidad a Información y Documentación por parte del Usuario (NAIDU)[3], el que mide la posibilidad de acceder a cualquier documento producido o conservado por una institución pública. Para ello, se definió accesibilidad a partir de tres elementos: la modalidad de aceptación o rechazo por parte de la institución, el tiempo necesario para la entrega/recepción de los documentos requeridos y la respuesta en términos de número (cantidad) de documentos proporcionados por la institución pública en relación al número efectivamente requerido en el período original realizado. Es decir, se mide la accesibilidad a partir de las facilidades o dificultades presentadas para acceder a la información solicitada.

Como ya se ha señalado en la sinopsis de este estudio, la información pública constituye una herramienta esencial para el fortalecimiento de la democracia. En el año 2004, la Asamblea General de la OEA, en su 34º período de sesiones, adoptó una resolución en la que reafirma que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia y reitera que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas (OEA; 2007). Fundamentalmente, la democracia trata sobre la capacidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que les afectan, puesto que ciudadanos mejor informados pueden participar de una manera más efectiva en la toma de decisiones de un país.

Actualmente en Chile existe una diversidad de estudios[4] orientados a evaluar diferentes aspectos asociados al acceso a información pública. La medición de las múltiples formas que adquiere el acceso a la información pública es una tarea compleja que plantea desafíos metodológicos, teóricos y políticos importantes para el avance en la promoción de la transparencia en Chile. En este escenario, es pertinente dar cuenta del acceso a la información a través de las utilidades o usos que la ciudadanía hace de la Ley de Transparencia, y que puede ser definida conceptualmente en tres tipos ideales de acción: *saber, fiscalizar y evaluar*.

¿QUÉ IMPLICANCIAS GENERA SABER, FISCALIZAR Y EVALUAR UTILIZANDO LA LEY DE TRANSPARENCIA?

Una de las utilidades básicas que puede ser reconocida en el acceso a la información pública es la invitación a **saber** y a informarse, pues permite que los ciudadanos generen opinión y construyan criterios veraces y fundados respecto de los asuntos del quehacer público, por

2 El Índice de Transparencia Nacional de Colombia (2008): mide el nivel de transparencia y los riesgos de corrupción de las entidades públicas del nivel central nacional.

3 Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia de Paraguay (2004): mide los niveles de transparencia, integridad y eficiencia en las instituciones públicas, a partir de objetivos de evaluación, que describan situaciones de manejo de la administración pública.

4 Estudios de Corporación Participa, Proacceso, ICHEM, Libertades Ciudadanas y Consejo para la Transparencia, por ejemplo.

ejemplo, tener noción de las actividades que realizan las autoridades, del cómo y en qué se están destinando los recursos públicos, la asignación de los beneficios y programas sociales, etc.

Como se señala en la Historia de la Ley sobre Transparencia, los ciudadanos tienen el derecho de acceder a la información para conocer el cómo operan sus autoridades. Así pueden interactuar con ellas, realizar gestiones, solicitar antecedentes, hacer presentaciones en forma más permanente sin tener que esperar los períodos electorales para manifestar su opinión (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; 2008).

En democracia, el poder de fiscalización de los ciudadanos es importante para combatir la corrupción y la mala ejecución de los gobiernos, de ahí surge una segunda utilidad, la de **fiscalizar,** acción que es realizada principalmente por periodistas de investigación y ONG de control, hecho relevante para transparentar los actos públicos y exponer prácticas sociales de corrupción. Vale decir, al hacerse más eficiente este control se cuenta con mejores instituciones, ya que los procesos de decisiones públicas mejorarían en su calidad, se agilizarían los procesos burocráticos y se dispondría de una administración del Estado más flexible y más abierta a la ciudadanía (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile; 2008).

Un trabajo que corrobora lo dicho anteriormente es el realizado por Reinikka y Svensson (2004), quienes utilizando evidencia a nivel micro pudieron detectar los efectos del acceso a la información en los índices de corrupción. Ello demuestra que, luego de una campaña de información pública en Uganda, se logró reducir la desviación de fondos de los programas de subvenciones escolares de un 80% a un 20% aproximadamente. Los resultados arrojados en este estudio plantean que la divulgación de información pública garantiza a los ciudadanos su derecho a informarse y controlar el actuar de sus gobiernos.

También utilizando evidencia empírica a nivel micro, Olken (2007) descubrió que aumentar las auditorías a los proyectos públicos reduce significativamente la corrupción. Si aceptamos que un incremento en el acceso a la información pública reduce los costos de monitoreo de las funciones de la autoridad, aumentando entonces el acceso a la información, se podría estar contribuyendo a reducir la corrupción al interior de los aparatos públicos.

Ciertamente, la democracia trata sobre un buen gobierno, y en este sentido, la ciudadanía tiene el derecho a escrutar las acciones de sus gobernantes e involucrarse en el debate sobre sus decisiones y acciones. En otras palabras, la ciudadanía debe poseer la capacidad de **evaluar**, y he aquí la tercera utilidad del acceso a información pública: *evaluar el desempeño del gobierno* respecto a las políticas públicas y programas sociales que éste lleve a cabo.

El ex senador Jaime Gazmuri, uno de los autores de la Ley de Transparencia, plantea que el acceso a información pública y la transparencia presentan beneficios inconmensurables, ya que aseguran una mejor gestión de los gobiernos. Si la autoridad sabe que sus actos van a ser conocidos por la opinión pública, ciertamente se esmerará para proceder de la mejor manera, en particular si está sujeta a la evaluación colectiva. Por tanto, el acceso a la información estimularía una mayor eficiencia en el gasto público, asignación de recursos y permitiría una mayor autonomía en la gestión, toda vez que las decisiones de sus ejecutores estarían constantemente expuestas al escrutinio público[5].

5 Comentario de Felipe del Solar en Congreso Nacional de Chile, Historia de la Ley Nº 20.285 sobre acceso a la información pública, 2008. Pág. 168 en www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20285/HL20285.pdf

INTRODUCCIÓN OPERACIONAL DE LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

En el plano de la vida social, las acciones emprendidas por los ciudadanos con el fin de acceder a la información pública les permiten actuar y participar con bases más sólidas. No obstante y previo a eso, los ciudadanos deben entender y comprender la información entregada, de lo contrario no es posible participar o tomar ciertas decisiones tanto en el ámbito público como en el privado.

Esta situación tiene una estrecha relación con el hecho de que la Ley de Transparencia aún es desconocida por una gran mayoría de chilenos y el porcentaje no menor que sabe de su existencia, desconoce su contenido, funciones o disposiciones específicas.

En la teoría de la comunicación de Luhmann (1998) y en los trabajos de Drucker (1999) se plantea que la información puede generar comunicación y acción cuando el sistema que recibe una determinada información comprenda lo que se le está comunicando, es decir, logre distinguir entre el mensaje o significado de la comunicación del canal o forma en que se comunica la información. Pero no sólo la comprensión es necesaria, también es importante que el ciudadano que recibe dicha información considere que ésta sea suficiente para actuar, es decir, considere que tiene los antecedentes completos para tomar una decisión y así evitar lo que se conoce como asimetrías de la información y que constituye uno de los contextos en donde surgen procesos de toma de decisión que adquieren una forma discrecional.

Bajo este contexto, el acceso a la información pública, en primer lugar, debe ser definido operacionalmente en dos aspectos formales:

a) Disponibilidad de la información pública.
b) Respuesta o disponibilidad de ayuda.

Asimismo, una de las principales propiedades del acceso a la información pública son los aspectos cualitativos que posee como acción, por tanto es constitutivo de un ámbito de **calidad** propiamente tal. En ese sentido el acceso no depende tanto de la disponibilidad y respuesta, sino más bien del modo en que se accede a la información pública parte de la ciudadanía.

Esta preconjetura incentiva a evaluar la *calidad del acceso a la información pública*, considerando los usos posibles que nos proporciona la Ley (saber, fiscalizar y evaluar) y teniendo en cuenta las dos dimensiones de la Ley: transparencia activa (información publicada en sitios web) y el derecho de acceso a la información pública (solicitudes formales y específicas de información pública). Estas dimensiones y usos del acceso a la información pública fueron puestos a prueba sólo con indicadores de calidad del acceso a la información pública que tuvieran propiedades psicométricas consistentes con este concepto cualitativo y amplio del acceso a la información pública.

Los aspectos cualitativos del acceso a la información serán entendidos como:

a) Información amigable
b) Información comprensible
c) Información completa

Además, durante el desarrollo del presente estudio los investigadores decidieron incorporar la categoría *confiabilidad*, a partir de la experiencia adquirida en las entrevistas con periodistas, criterio que se incorporó en el caso de usuarios intermedios y avanzados.

La **amigabilidad** de la información pública hace referencia al formato en que se presenta la información a los usuarios y cómo ellos evalúan este aspecto tanto en transparencia activa como en derecho de acceso a la información.

La información pública **comprensible** implica el acto de entender la información pública y cómo los usuarios evalúan dicha comprensión de la información, tanto en transparencia activa como en derecho de acceso a la información.

La información pública completa o **completitud** hace referencia a la evaluación de la información en su nivel o grado de presencia como información, tanto en transparencia activa como en derecho de acceso a la información.

La información **confiable** hace referencia al grado de veracidad que presenta la información a la observación de los ciudadanos.

En ese sentido, este informe apuesta a una combinación integrada de diferentes perspectivas de la calidad de acceso a la información pública para evaluar si el acceso a la información posee rendimientos óptimos en las distintas dimensiones que determinan la visibilidad de la Ley.

Esto significa: 1) verificar si la información pública y su calidad en el acceso en transparencia activa permite **conocer**; 2) verificar si la calidad del acceso a la información pública es útil para ejercer el derecho de acceso a la información, vale decir, **fiscalizar**; y 3) cómo la información pública y su calidad en el acceso permite **evaluar** políticas públicas. Lo anterior se complementa con las especificaciones en las fortalezas y debilidades en la calidad del acceso a la información pública, desde las experiencias de los usuarios y de las instituciones públicas, a partir de las experiencias de sus funcionarios.

Esta triangulación de perspectivas nos permite generar recomendaciones que contribuyan a perfeccionar la ejecución de la Ley de Transparencia y mejorar la participación y deliberación ciudadana en la vida pública.

Ahora bien, si la información pública permite a los ciudadanos saber, fiscalizar y evaluar a las instituciones públicas tal como se muestra en Cuadro Nº 1, cada una de las demandas se relaciona con un usuario específico. Por tanto, se propone un modelo analítico e ideal para identificar cada una de las potenciales utilidades del acceso a la información pública con el usuario específico que la emplee[6].

6 Esta construcción teórica se basa en la distinción que se hace entre las dos modalidades de acceso a la información pública: Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información, y como cualquier construcción teórica es una reducción de la realidad.

CUADRO Nº 1

Estructura conceptual de la evaluación de la calidad del acceso a la información pública

Información pública	Tipo de demandas a la información pública	Tipo de usuario asociado	Relación con la Transparencia	
			Transparencia Activa	Derecho de Acceso a la Información
	Saber	Usuario Básico	x	
	Fiscalizar	Usuario Intermedio	x	x
	Evaluar	Usuario Avanzado		x

A continuación se presentan los resultados extraídos de las tres etapas de medición que conforman este estudio. En la Parte I se evaluó la calidad del acceso a la información mediante transparencia activa, utilizando la Ley con la finalidad de conocer. Los resultados permitieron crear un índice de calidad evaluando a una muestra de instituciones públicas en relación a su cumplimiento en transparencia activa.

En la Parte II también se evalúa la calidad de acceso a la información en transparencia activa, pero se suma la dimensión derecho de acceso a la información pública a partir de la experiencia de un usuario que recurre a la Ley con un fin fiscalizador.

Y por último, en la Parte III se recurre a un usuario más avanzado para evaluar la calidad mediante el ejercicio del derecho de acceso a información, solicitando información precisa para medir el grado de cumplimiento de programas de políticas públicas. En un último apartado se presenta una evaluación comparada de las tres etapas, posibilitando así un mejor análisis para finalizar con recomendaciones que aporten a un positivo rendimiento de la Ley de Transparencia.

PARTE I

Transparencia Activa

Acceso a información publicada

Capítulo 1

Calidad del acceso a la información pública en transparencia activa

PONIENDO A PRUEBA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En la Ley de Transparencia 20.285 se conceptualiza una de las dimensiones del acceso a la información pública, en aquello que se llama "Transparencia Activa". ¿En qué consiste la transparencia activa como forma de acceso a la información pública?: es toda aquella información pública de páginas web de organismos estatales que dan cuenta de diferentes contenidos de información.

Una de las dimensiones que la Ley de Transparencia precisa para facilitar el acceso a la información pública, es lo que se conoce como **Transparencia Activa**. En términos simples, la transparencia activa corresponde a información pública que la Ley exige mantener disponible en cada uno de los sitios web de los organismos del Estado.

Por tanto, el desafío de esta primera parte del informe es evaluar la calidad del acceso a la información pública a partir de la información contenida en las páginas web en diferentes instituciones del Estado. Vale decir, la evaluación de la calidad del acceso considerando criterios específicos de **disponibilidad**, **amigabilidad**, **comprensión** y **completitud** de la información pública.

Como ha sido mencionado previamente, la evaluación del acceso en las diferentes etapas del informe se asocia a un perfil del usuario específico, entonces esta primera fase del informe relaciona por un lado Transparencia Activa con el usuario básico, el cual accede a la información pública en un acto de conocer la información disponible en las páginas. En ese sentido, el usuario básico debe responder a ciertas características, primero, que potencialmente tenga conocimiento de la Ley de Transparencia 20.285 y segundo que sea usuario habitual de la red Internet.

PERFIL DEL USUARIO BÁSICO

El usuario básico se caracteriza —según el modelo teórico de Chile Transparente— como aquella persona que desea informarse (saber/conocer) sobre aspectos generales de la administración del Estado (Cuadro Nº 2). La relación que se establece entre el usuario básico y la información pública que se encuentra en los sitios web institucionales tiene como condición que los usuarios tengan potencial conocimiento de la Ley de Transparencia, como de las herramientas necesarias para navegar en Internet.

CUADRO Nº 2

Información pública	Tipo de utilidad de la información	Tipo de usuario asociado	Relación con la Transparencia	
			Transparencia Activa	Derecho de Acceso a la Información
	Saber	Usuario Básico	x	
	Fiscalizar	Usuario Intermedio	x	x
	Evaluar	Usuario Avanzado		x

Fuente: elaboración propia.

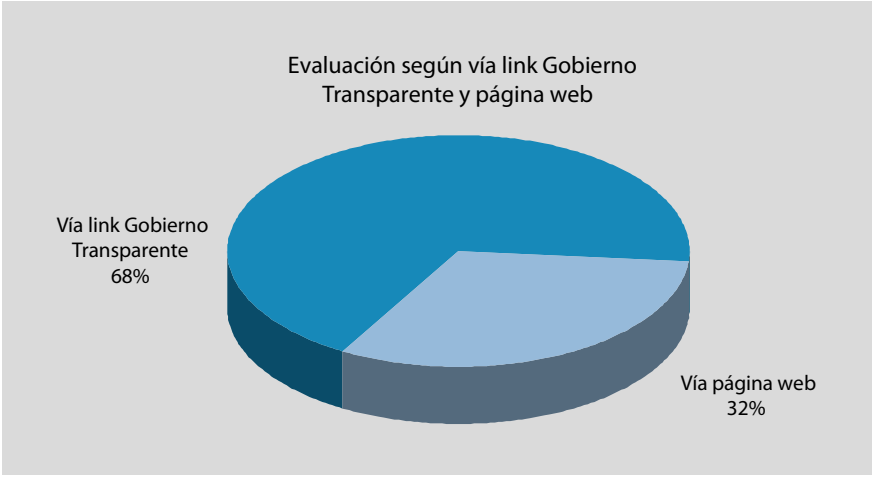
Según estudios de MIDE UC (2010), este tipo de usuario corresponde al perfil del ciudadano que tiene manejo de Internet y que no se aleja mucho del nivel educacional promedio en Chile, asociado a *jóvenes estudiantes de los tres primeros años de educación superior*. Eso se justifica, por un lado, porque los estudiantes de primeros años de universidad poseen un capital cultural que les permite conocer potencialmente la Ley de Transparencia y acceder a información pública, y porque pertenecen al grupo etario que más accede y que posee mayor manejo de internet (WIP Chile; 2008). Así, a medida que los niveles educacionales se elevan, las diversas competencias y habilidades se acumulan como un saber incorporado: este capital cultural hace referencia al estado caracterizado por la inversión de tiempo que tienen los agentes en la adquisición de conocimientos a lo largo de su trayectoria social. La acumulación de cultura en estado incorporado —en la acepción que en francés tiene *Culture*, en alemán *Bildung* y en inglés *Cultivation*— presupone un proceso de interiorización, el cual, en tanto que implica un periodo de aprendizaje, cuesta tiempo (Bourdieu; 2001).

Una vez delimitado el tipo de usuario básico, se solicitó a 361 estudiantes de primero, segundo y tercer año pertenecientes a un listado de población de estudiantes de universidades del Consejo de Rectores de la Región Metropolitana, contestar una encuesta para evaluar la calidad del acceso a la información pública en el plano de transparencia activa.

Esta medición operó a nivel de experimento, en el cual se determinó dividir al conjunto de estudiantes en dos grupos para que la búsqueda de información pública se hiciera mediante dos rutas. Al primer grupo se indicó buscar información pública a través de un link denominado "Gobierno Transparente" y al segundo grupo se le indicó realizar la búsqueda de información por sitio web institucional, sin señalarles con anterioridad la existencia del link de Gobierno Transparente.

El Gráfico Nº 1 muestra la caracterización de los usuarios evaluadores de la calidad del acceso en Transparencia Activa. Esta evaluación opera en condiciones experimentales, vale decir, tenemos

GRÁFICO Nº 1



Fuente: elaboración propia.

un grupo de control para verificar la calidad del acceso a la información pública a partir de la efectividad del link Gobierno Transparente, y por otro verificar la calidad del acceso a través de la búsqueda de información por medio de la página web normal. En este sentido, los evaluadores en su mayoría fueron parte del grupo normal con el uso exclusivo del link Gobierno Transparente y un segmento más reducido fue el grupo de control evaluador de la página web normal.

Los datos señalan que siete de cada diez estudiantes evaluaron transparencia activa mediante el link Gobierno Transparente y tres de cada diez estudiantes evaluaron mediante la página web normal.

Ciertamente, esta diferencia tiene como objetivo mostrar las desigualdades en la calidad de acceso a la información pública en dos planos. Vale decir, por un lado en las páginas web de cada institución pública en su arquitectura virtual normal y por otro a través del link Gobierno Transparente (ruta de acceso a la información pública que está definida en la ley de transparencia).

INSTITUCIONES PÚBLICAS DEL ESTADO DE CHILE EVALUADAS

Un segundo paso para evaluar la calidad del acceso a la información pública en transparencia activa fue seleccionar a las instituciones estatales obligadas a cumplir con la Ley, las que debían ser relevantes dentro del aparato del Estado. La selección de estas instituciones se fundamenta en que se trata de entidades públicas de alta relevancia política, alto riesgo de corrupción y que además diseñan y/o implementan políticas públicas de alto impacto en la ciudadanía, ya sea por el manejo de cuantiosos recursos públicos o por su influencia directa sobre la población.

Estas instituciones, dentro del aparato estatal, se conocen como "organismos centrales" e incluyen ministerios, gobernaciones, gobiernos regionales y servicios públicos, los organismos del Poder Judicial y Legislativo y las Empresas Públicas. Por su relevancia estratégica en términos de su función pública y por la importancia institucional para la sociedad, la evaluación de la calidad del acceso a la información pública en transparencia activa abarcó un amplio espectro de instituciones, las que fueron seleccionadas en base a una tipología de organismos[7] correspondiente a los tres poderes del Estado.

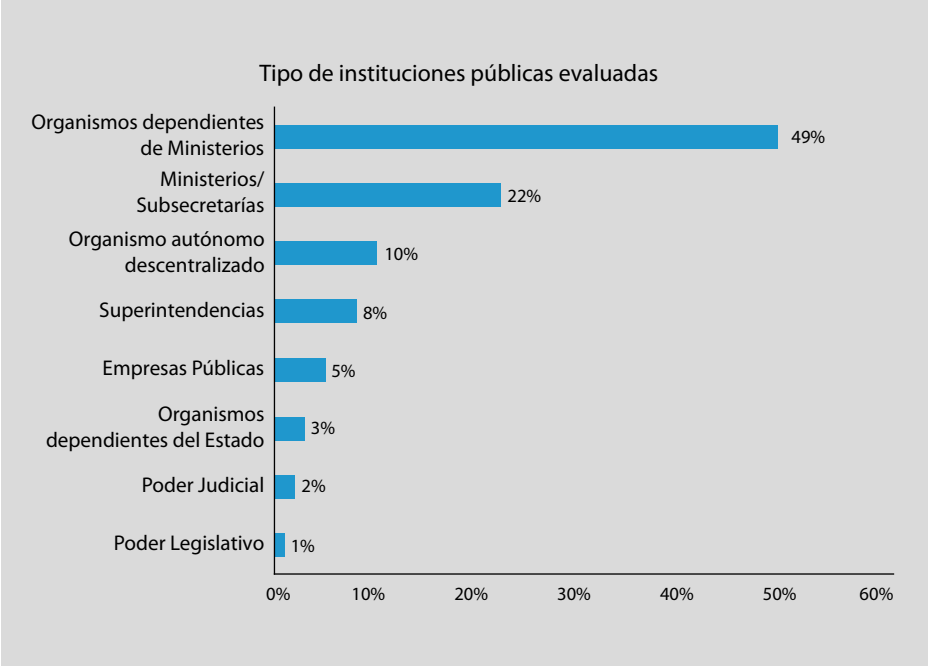
En el Gráfico Nº 2, los datos señalan que las instituciones seleccionadas fueron Organismos Dependientes de Ministerios equivalentes al 49% del total de instituciones, Ministerios y Subsecretarías un 22%, Organismos Autónomos Descentralizados y Superintendencias un 10% y 8% respectivamente y los Organismos Dependientes del Estado correspondiente al 3%. Finalmente el Poder Judicial y el Poder Legislativo corresponden al 2% y 1% del total de instituciones públicas.

• Disponibilidad de la información en páginas web del Estado

Cabe precisar que la información pública tiene un aspecto formal en términos del acceso, este es un elemento básico al momento de acceder a la información y corresponde a la

7 Ver anexo metodológico Fase I.

GRÁFICO Nº 2



Fuente: elaboración propia.

disponibilidad de la información publicada en los sitios web. Esto significa que el acceso tiene como primera condición que la información pública debe estar efectivamente en las páginas institucionales.

La información que la Ley de Transparencia considera de carácter pública y exige mantener publicada en Transparencia Activa, corresponde a lo señalado en su artículo nº 7, respondiendo al siguiente listado de estándares:

a) Su estructura orgánica.
b) Las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos.
c) El marco normativo.
d) La planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones.
e) Las contrataciones y compras.
f) Las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales.
g) Los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros.
h) Los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano.

i) El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución.
j) Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso.
k) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución.
l) Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario, y las aclaraciones que procedan.
m) Vínculos institucionales.

Los datos muestran que gran parte de esta información pública está efectivamente disponible, utilizando ambas vías de acceso (Gobierno Transparente y sitio web institucional), por lo que ocho de cada diez sujetos afirmaron que se encontraba efectivamente publicada, mientras que dos de cada diez estudiantes aseveraron que no encontraron la información (Gráfico Nº 3).

Esto refleja de manera tangible que los organismos centrales cumplen con mantener la información disponible en sus sitios web, lo que es relevante, ya que los resultados referidos a la calidad del acceso a la información pública no presentaron distorsiones por ausencia de información pública.

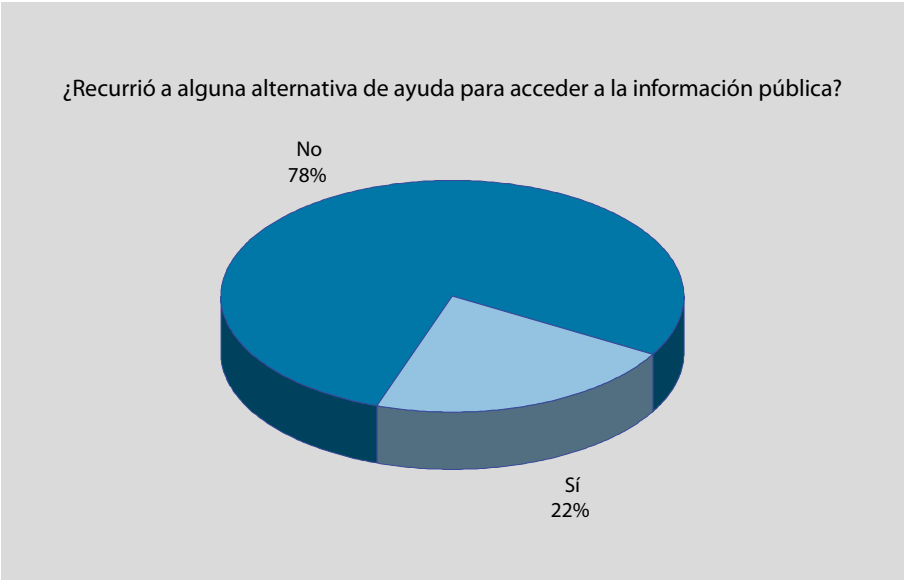
GRÁFICO Nº 3

Fuente: elaboración propia.

• Uso de la ayuda disponible para acceder a la información pública

Otro aspecto formal respecto al acceso a la información pública hace referencia al **uso de la ayuda disponible** en cada sitio web. Esto se refiere a medios y soportes que permiten a los ciudadanos saber dónde se encuentra la información cuando ésta no está accesible en el sitio web. El Gráfico Nº 4 muestra si los usuarios utilizaron ayuda, ya sea por medio de las preguntas frecuentes o por el uso de línea telefónica como guía para hallar la información. En la gran mayoría de los casos, ocho de cada diez usuarios no requirieron del uso de asistencia para encontrar la información, situación auspiciosa, puesto que en términos de búsqueda de información no parece ser necesario el auxilio mediante vías alternativas para los usuarios.

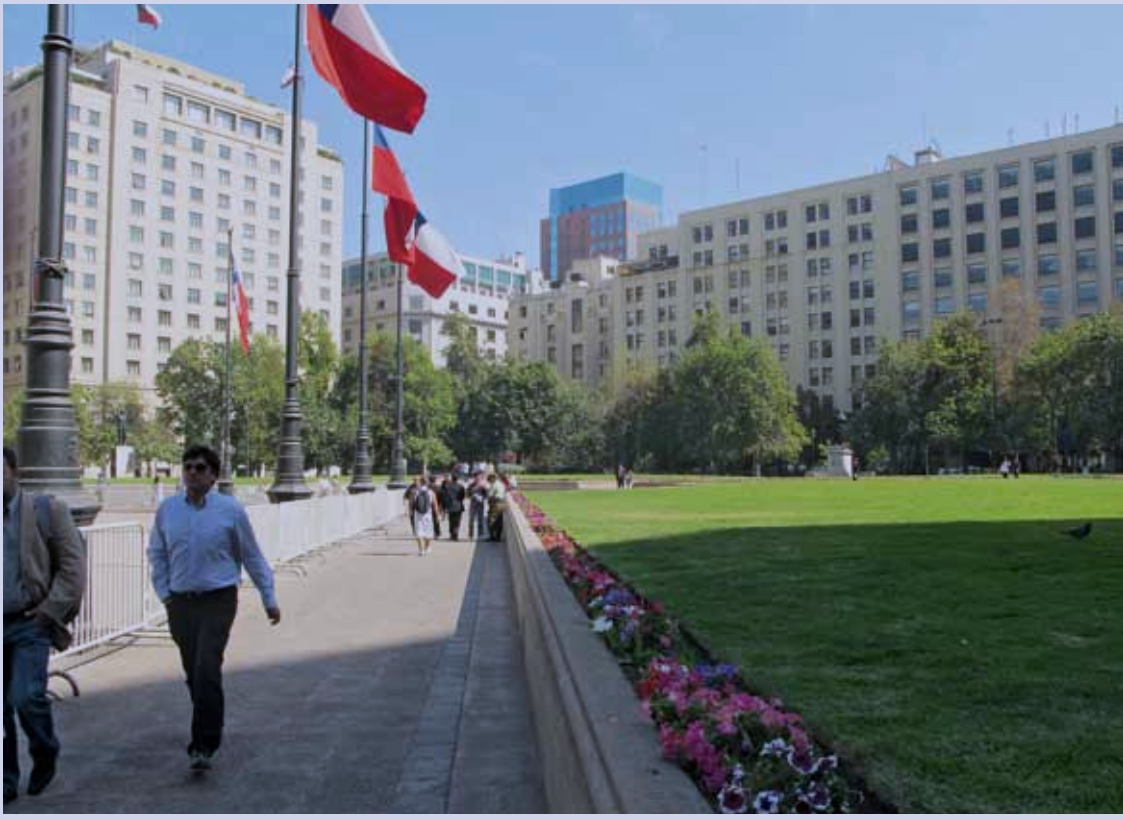
GRÁFICO Nº 4



Fuente: elaboración propia.

Capítulo 2

Criterios de calidad del acceso a la información pública en transparencia activa

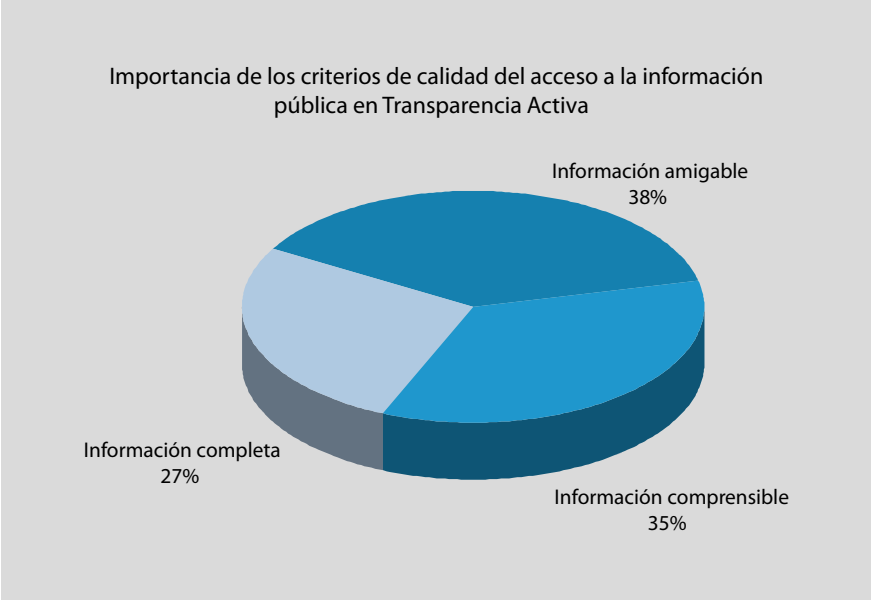


EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN PÁGINAS WEB

Los desafíos en la medición de la calidad de acceso a la información pública están centrados en las características de *cómo* accedemos a la información. Esto significa que la calidad debe ser especificada de acuerdo a características singulares, que en este caso son: **amigabilidad, comprensión** y **completitud** de la información publicada, que como propiedades del acceso son de fácil entendimiento para los usuarios y fácilmente aplicables a una evaluación en transparencia activa.

Se constató que el criterio de calidad más importante para los usuarios cuando acceden a la información pública en transparencia activa es la *amigabilidad* de la información[8] (Gráfico Nº 5). Los resultados son relevantes porque muestran que el formato o el modo en cómo se presente la información es de crucial importancia para los usuarios que evaluaron transparencia activa. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los niveles de relevancia entre los distintos atributos son muy cercanos entre sí, por tanto, a lo largo del informe habrá matices en las formas de evaluación de los distintos usuarios y en el modo en cómo éstos acceden a la información.

GRÁFICO Nº 5



Fuente: elaboración propia.

8 La determinación de la importancia de los aspectos de calidad se realizó a partir de un análisis de Regresión Lineal Múltiple.

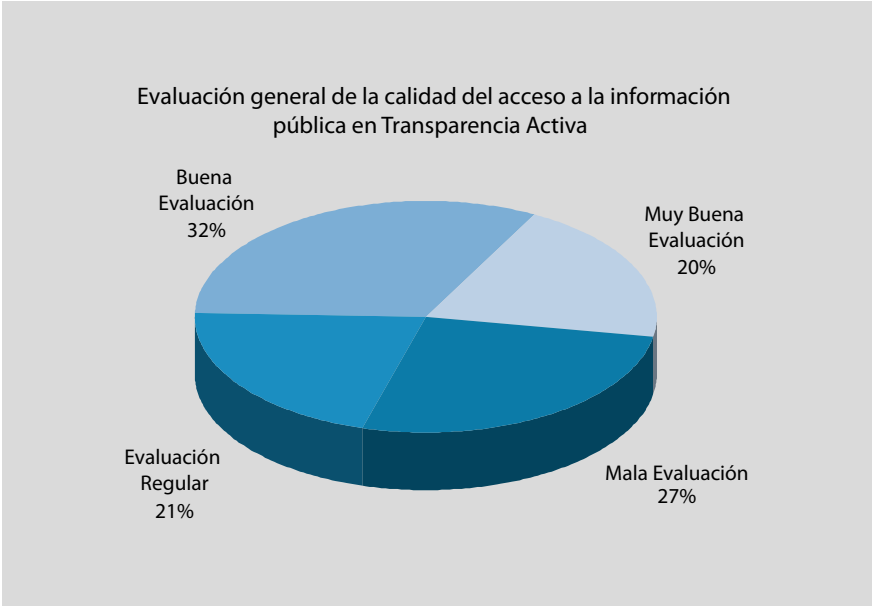
- **Criterios para evaluar la calidad del acceso a la información pública en transparencia activa**

Como se pudo constatar, el aspecto de calidad más importante en transparencia activa es la *amigabilidad* de la información pública; sin embargo, es necesario particularizar la evaluación en cada uno de los criterios de calidad propuestos en este informe. Ciertamente, y tal como muestra el Gráfico Nº 6, la calidad del acceso a la información pública, a modo general, no tiene una buena evaluación puesto que está siendo medida mayoritariamente de manera regular o deficiente. Es más, tres de cada diez encuestados señalan que la calidad del acceso se ubica en esa última categoría.

a) Evaluando la amigabilidad de la información pública en transparencia activa

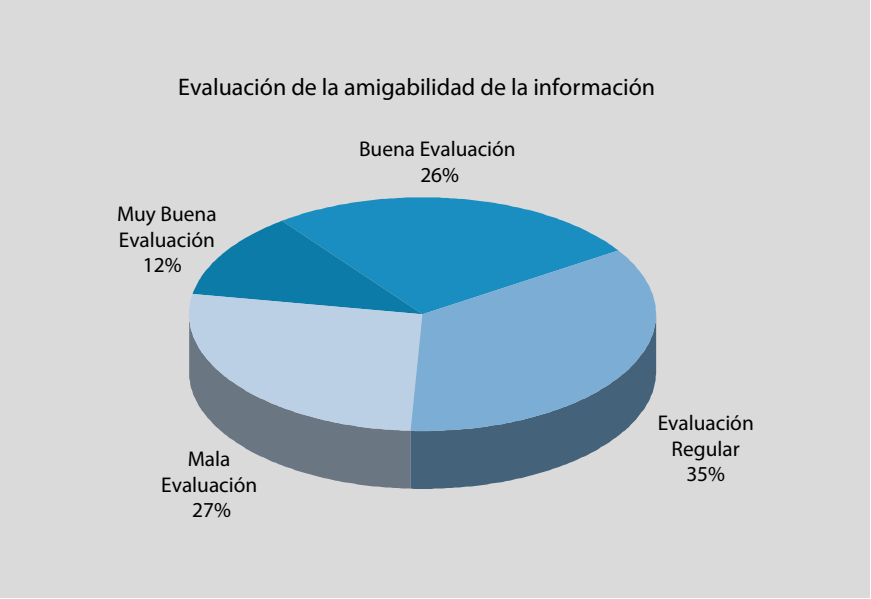
El primer criterio de calidad medido fue la *amigabilidad* de la información (Gráfico N° 7). Este aspecto corresponde al formato o presentación de la información pública digital en cada sitio de los organismos estatales y aunque ha sido considerado el aspecto más importante para los usuarios, los resultados de su evaluación como aspecto de calidad, en su mayoría no son positivos. Vale decir, seis de cada diez personas califican de forma regular o mala la exposición de la información contenida en transparencia activa a partir de este criterio. Esto evidencia que el formato de disposición de la información no se percibe como muy amigable para los usuarios en la gran mayoría de los sitios web analizados.

GRÁFICO Nº 6



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO Nº 7



Fuente: elaboración propia.

b) Evaluando la comprensión de la información pública en transparencia activa

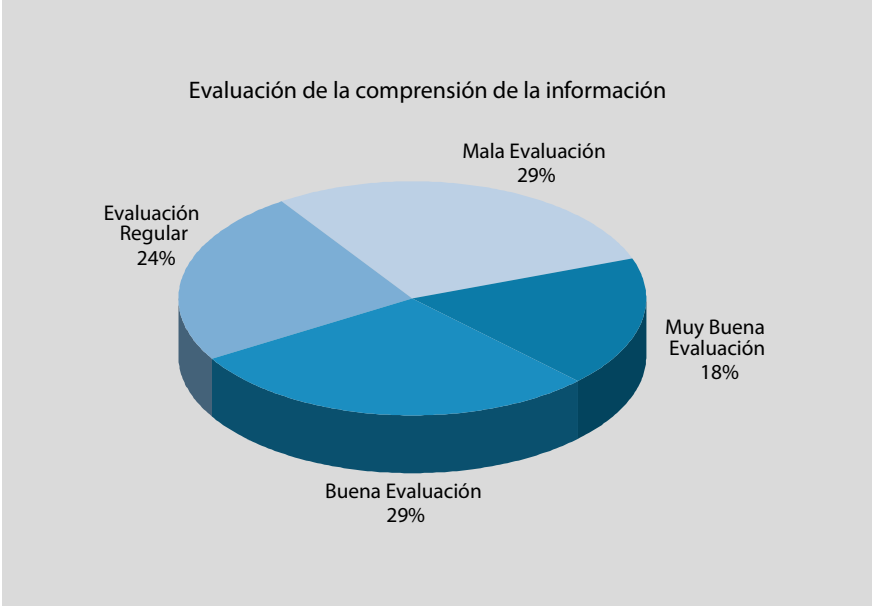
El segundo aspecto considerado en la calidad de acceso a la información pública es la **comprensión** de la información pública contenida en los sitios web (Gráfico Nº 8), que en su mayoría obtuvo una evaluación negativa. Aproximadamente seis de cada diez personas evalúan de manera regular o mala la legibilidad de la información pública digital. Esta situación plantea que debe mejorarse el lenguaje en que se presenta la información, para que pueda ser entendible por parte de los usuarios.

c) Evaluando la completitud de la información pública en transparencia activa

El último criterio a evaluar en el acceso a la información pública corresponde a la **completitud** de la información pública contenida en los sitios web. Los datos del Gráfico Nº 9 muestran que este criterio tiene en su mayoría una calificación mala o regular. De hecho, solo cuatro de cada diez usuarios evalúan de manera satisfactoria la *completitud* de la información pública digital. En ese sentido, los usuarios perciben que al momento de buscar información en las páginas de los organismos estatales, ésta no se encuentra en su totalidad.

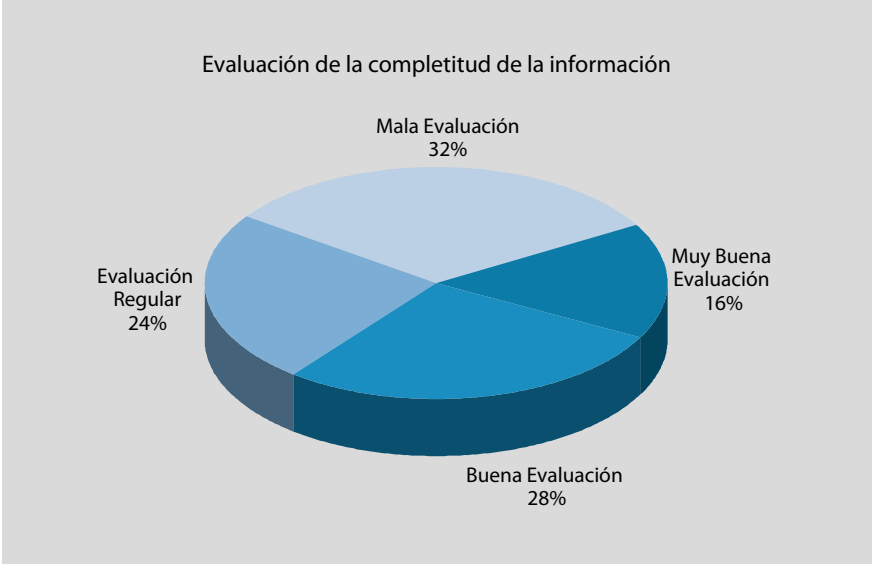
Si observamos las evaluaciones de los tres aspectos de calidad, sus resultados son similares, lo que evidencia que se percibe, por parte de los usuarios, un déficit en la calidad del acceso de la información pública.

GRÁFICO Nº 8



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO Nº 9



Fuente: elaboración propia.

Hasta el momento, hemos expuesto en esta primera fase del informe la medición de la calidad del acceso a la información pública a partir de la opinión de usuarios básicos que buscaron información en transparencia activa. No obstante, es necesario enfocar la mirada sobre el acceso a la información desde el interior de los organismos públicos y entender cómo estos observan las particularidades del acceso en el plano de la transparencia activa. Lo primero que salta a la vista es la diferencia que existe entre los organismos centrales y los municipios en la implementación de la Ley.

Uno de los principales aspectos que sobresale en la percepción de los funcionarios públicos es la *diferencia sustantiva en las condiciones tecnológicas* para implementar la transparencia activa entre los organismos estatales. Específicamente, esta asimetría de tecnologías depende de una diferencia estructural entre los organismos centrales y locales (municipios). Las capacidades institucionales son muy diferentes, puesto que en los organismos centrales hay ventajas en términos de recursos económicos, humanos, tecnológicos y de gestión que los organismos locales no poseen. Estas diferencias se hacen evidentes al momento de cumplir con los requerimientos de la Ley de Transparencia, ya que mayoritariamente para los organismos locales es muy difícil cumplir con los requerimientos mínimos de la Ley:

> *"A nosotros nos ha costado, por ejemplo para la implementación: yo tengo un disco duro que es mío y me ha costado que me compren uno para respaldar la información, tengo este escáner que lo cuido como hueso santo y el otro ya está malo, cuando pido equipamientos no me responden, las platas se gastan en otras prioridades"* (Funcionario Municipal).

> *"Lo que es web, tenemos problemas de red, por ejemplo, se supone que deberíamos resguardar la información, tener un link aparte de la información de años anteriores, pero no se puede porque si no voy a llenar el servidor"* (Funcionario Municipal).

No solo las falencias en materia tecnológica dificultan la implementación de la Ley, también existe un problema de capital humano: la falta personal capacitado para dar cumplimiento efectivo a la publicación de información en transparencia activa. Los funcionarios que trabajan en los organismos locales cumplen múltiples funciones, por lo que no dan abasto con los tiempos laborales y, por tanto, el cumplimiento de la Ley se hace mucho más difícil:

> *"Hubo un intento en el 2009 de subir algunas cosas, y es muy poco lo que hemos podido actualizar. Estamos tan sobrecargados y asfixiados por nuestra labor diaria, que no va al día, siempre vamos atrasados. Hay una sobrecarga, o digamos, falta personal" (*Funcionario Municipal)

> *"—Oiga alcalde, la página web va a tener que mejorarla porque ahí tengo que subir todo. —Pero no hay informático. —Bueno, ¿con quién?—. Con alguien de relaciones públicas, listo, ya, saquemos la página"* (Funcionario Municipal).

Ciertamente, esta realidad es tan cotidiana como transversal a muchos organismos locales, problema que se vuelve crítico si se quiere cumplir con la publicación de los estándares de transparencia, puesto que su implementación depende eminentemente de los recursos que estas instituciones hoy no poseen, y son tan variadas las dificultades que es imposible la ejecución íntegra de muchas obligaciones definidas en la Ley.

A partir de las opiniones recabadas se podría conjeturar que al evaluar las dimensiones de calidad de acceso en los distintos municipios del país, éstos tendrían un desempeño mucho menor en comparación con los sitios web del organismo central.

- **Comparando los criterios de calidad del acceso a la información pública en transparencia activa: ¿acceso de calidad?**

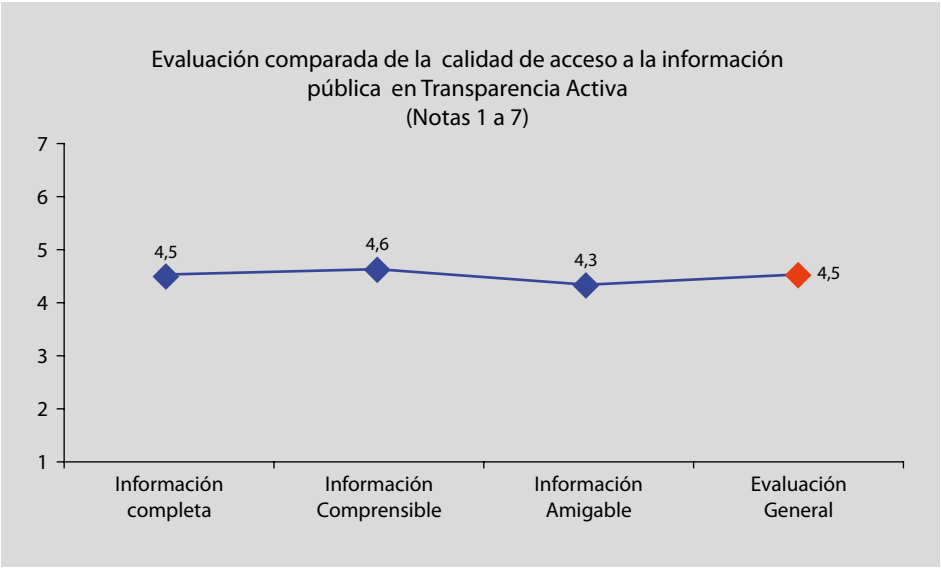
Considerar la calidad como una dimensión relevante para dar cuenta del acceso a la información pública, plantea desafíos importantes para la implementación de estándares en los sitios web estatales, y esto se puede corroborar en la evaluación de los aspectos de *amigabilidad, comprensión y completitud* medidos previamente.

Una vez evaluados los criterios de calidad individualmente, es posible compararlos entre sí a partir de sus evaluaciones específicas. Esta comparación se estableció en torno a una escala de notas de 1 a 7, donde cada usuario calificó cada criterio de calidad. La calidad medida (Gráfico N° 10) en términos de *amigabilidad de la información* tiene el promedio de notas más bajo, con un 4,3, seguido de la *información completa* con un 4,5 y posteriormente la *comprensión de la información* con un 4,6. La evaluación general de los tres aspectos de la calidad de acceso a la información en transparencia activa alcanza una nota regular: 4,5.

La evaluación muestra que la calidad del acceso es regular tanto en su dimensión general como en sus criterios específicos, lo que resulta ser un antecedente muy importante al momento de proponer mejoras en la difusión y publicación de la información en transparencia activa. Efectivamente, para mejorar sustantivamente estos estándares, las acciones deben estar enfocadas en fortalecer estos tres criterios de calidad específicos.

Aunque los resultados de las evaluaciones en los aspectos de calidad tienden a ser regulares y las experiencias de funcionarios públicos pertenecientes a los organismos locales muestran

GRÁFICO Nº 10



Fuente: elaboración propia.

una cierta precariedad de recursos tecnológicos, también existen aspectos positivos asociados a transparencia activa.

Desde la experiencia de los usuarios que buscan información pública en transparencia activa, se valora la difusión de información que antes de la Ley era de difícil acceso o no estaba disponible:

> *"Hoy, hay un montón de información a la cual uno puede acceder a través de transparencia activa y hay reparticiones públicas que aprovechan ese espacio de difusión para subir información que no está en la Ley, información [por la] que nosotros teníamos que ir una vez al día o dos veces al día a buscarla y a fotocopiarla"* (Periodista, Diario El Capital).

El cambio en la disposición y acceso de información pública que previo a la Ley no era asequible (por la confidencialidad y la cultura del secretismo propia del aparato público), y que ahora se encuentra a través de transparencia activa, genera satisfacción en los usuarios, superando las expectativas de los demandantes de información pública:

> *"La cantidad de documentos que se pueden pedir, los informes que se pueden tener, eran cosas impensadas antes. Ahora tú puedes ver los textos, están los documentos, las encuestas, cosas que antes eran muy difíciles de conseguir"* (Periodista, Diario La Segunda).

A la luz de los resultados, los desafíos están en establecer avances en los criterios de calidad de acceso en transparencia activa, mejoras que deberán considerar las diferencias entre los distintos organismos, y que implica tener presente los obstáculos que son inherentes a la falta de recursos económicos, tecnológicos y de personal en ciertas organizaciones, considerando que hay contextos en donde es posible mejorar la calidad del acceso a la información a partir de iniciativas innovadoras y que no involucren un gran costo material.

- **Cumpliendo con transparencia activa: publicación de información obligatoria**

La Ley establece que todo órgano de la Administración del Estado debe dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública. Esto consiste en que la información que elaboren o mantengan las instituciones públicas debe estar disponible de manera permanente al público, además de facilitar el acceso a ella a cualquier persona que la solicite.

Como se mencionó en un principio, la información que la Ley exige publicar de manera permanente en transparencia activa se especifica en su artículo séptimo, correspondiéndose con 13 criterios. Para este informe, la medición precisó de seis estándares de información, cuya selección estuvo enfocada en aquella información que genera mayor interés por parte de la ciudadanía:

a) **Funciones del organismo público:** comprende a las actividades centrales que realiza el organismo público, es decir, a qué se dedica, cuáles son sus objetivos o propósitos centrales y sus obligaciones.

b) **Cargos del organismo público:** corresponde a las responsabilidades de las distintas oficinas y departamentos que conforman el organismo.

c) **Información sobre el personal del organismo público:** se refiere a la nómina de personas que trabajan en la organización, el tipo de contrato que poseen y sus respectivas remuneraciones.

d) Servicios que presta el organismo público: los productos que el organismo ofrece a la ciudadanía, los cuales pueden ser beneficios personales (subsidios, bonos, becas) o beneficios generales (programas sociales o políticas públicas).

e) Presupuesto del organismo público: información sobre el fondo presupuestario asignado, así como los informes sobre su ejecución.

f) Compras públicas: información que reúna todas las adquisiciones y contrataciones realizadas por el organismo.

La evaluación de cada uno de estos estándares se efectuó mediante dos rutas de acceso: vía link Gobierno Transparente y vía acceso al sitio web de cada institución. Para esto se crearon aleatoriamente dos grupos de usuarios a modo de experimento, para poner a prueba la calidad del acceso. Así, el primer grupo buscó información pública directamente en los sitios web del modo habitual (sin dar a conocer la utilidad del link) y el segundo grupo buscó la información exclusivamente utilizando el link Gobierno Transparente. Los resultados lograron dar cuenta que existe una leve mejora cuando la información pública se agrupa en un solo link.

El Gráfico Nº 11 muestra la evaluación para cada uno de los criterios según la vía que se utilice. La evaluación de la calidad de acceso a la información de *servicios* posee la mejor calificación en las dos modalidades de medición, con una nota 5,5, siendo éste el estándar mejor evaluado en transparencia activa. Por otro lado, el criterio *compras públicas* es el que presenta la menor calificación en ambas evaluaciones en calidad de acceso de la información: en el grupo normal alcanzó un promedio de 4,3 y en el grupo de control la nota cae casi en un punto, logrando un promedio 3,3, siendo la nota más baja de todos los contenidos revisados. El resultado que obtuvo esta dimensión puede ser explicada por la complejidad en el despliegue de la información que allí se encuentra contenida. Las demás dimensiones fueron evaluadas con notas que van desde el 3,9 hasta 5,4.

A partir de estos resultados, es posible constatar que el link Gobierno Transparente constituye un factor que incide en la evaluación sobre la calidad de acceso a la información pública. En otras palabras, el disponer la entrada a la información mediante un solo banner influye positivamente en la calidad del acceso de la información pública.

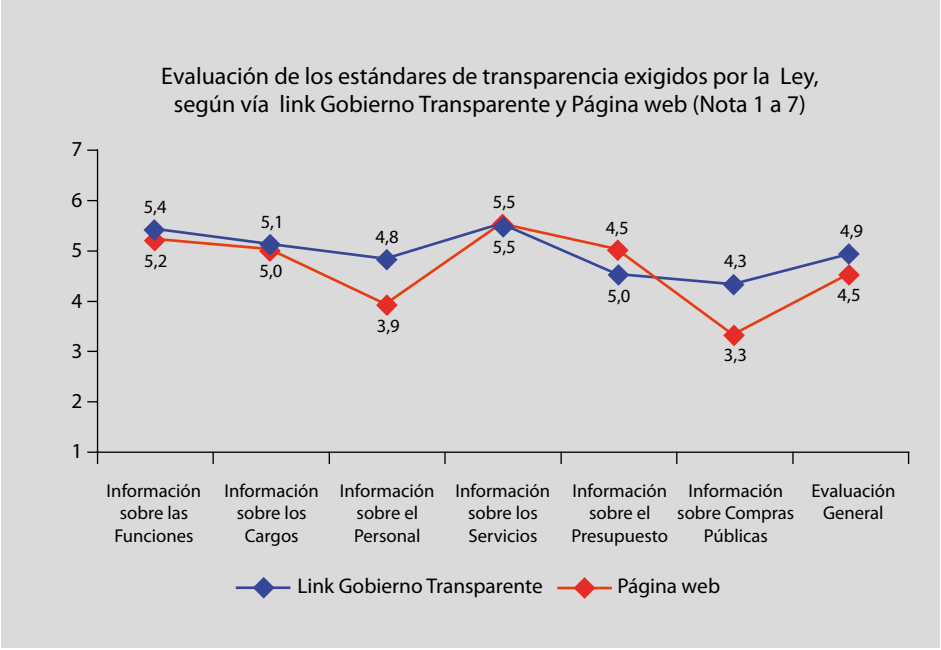
De acuerdo a las visiones generales obtenidas, es necesario identificar cuáles son los aspectos singulares de la calidad que pueden estar interviniendo en la baja evaluación. Si se considera la opinión de los funcionarios encargados de transparencia, es posible detectar ciertos problemas que en la práctica pueden estar afectando en la baja calificación de la calidad del acceso a la información pública.

El primero de ellos es recurrente dentro de las instituciones públicas, y apunta a la percepción por parte de los funcionarios sobre la inutilidad de publicar información de manera íntegra a las páginas institucionales:

> *"El trabajo que se le dedica para subir la información, no se corresponde para nada con la utilidad que se le da. No tenemos ningún control si la información en transparencia activa se está consultando o no. Creemos que sería mejor no subir tanto el detalle y si alguien lo quiere que lo pida"* (Funcionario Organismo Central).

Al considerar innecesario actualizar periódicamente la información pública, se torna en decisión discrecional el cumplir con la Ley de Transparencia, debido principalmente a que no existe una retroalimentación positiva visible de su trabajo en relación con los usuarios del sistema:

GRÁFICO Nº 11



Fuente: elaboración propia.

> *"Qué sacamos con seguir subiendo más información y más detallada a la página, si lo más seguro es que nadie la ve. ¿Hasta qué punto vamos desarrollando este tema si vemos que no tiene mayor impacto?"* (Funcionario Superintendencia).

La recurrencia de estos problemas surgidos desde los propios organismos públicos tiene un efecto evidente en la calidad del acceso, en términos de disponibilidad. En ese sentido, es necesario focalizar los esfuerzos al ámbito organizacional, pero ¿es posible mejorar estos aspectos cuando los problemas en la oferta de información surgen intencionadamente de las propias decisiones institucionales? Evidentemente la problemática nace de una postura reactiva de parte de los funcionarios públicos, que expresa en esas actitudes la cultura del secretismo del sector público y que se manifiesta en la incapacidad para responder a ciertos estándares, ya que se les considera poco relevantes como para ser transparentados.

Capítulo 3

Índice de calidad del acceso a la información pública en transparencia activa

ÍNDICE DE CALIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN TRANSPARENCIA ACTIVA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

Un ámbito distinto en el modo de evaluar la calidad en el acceso a la información pública es a través de la construcción de índices. Un índice es un valor numérico simple que contiene variada información que se relaciona con un mismo concepto. En este estudio, la información se asocia directamente a los indicadores que dan cuenta del concepto de calidad del acceso a la información pública, en términos de información completa, información comprensible e información amigable.

El objetivo del índice es establecer el logro de cada institución pública en términos de la calidad de acceso a la información pública, calidad efectivamente evaluada por los usuarios a partir de cada criterio, lo que nos permite crear un índice general de calidad de acceso a la información pública en transparencia activa.

Ejemplo:

Instituciones	Puntaje de logro
Fondo de Solidaridad de Inversión Social (Fosis)	77,0
Servicio Nacional del Consumidor (Sernac)	65,0
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence)	60,0

→ **El logro obtenido en términos de calidad de acceso de información por parte del Fosis es de un 77%**

La evaluación de cada uno de los criterios de calidad se utilizó en un primer momento, para crear subíndices, los cuales permitieron asignar un valor numérico de calidad del acceso a la información a cada una de las instituciones. Posteriormente se creó un nuevo índice con el promedio de los puntajes en los indicadores de calidad de información para cada estándar, vale decir, un índice de calidad de información para las funciones, cargos, personal, servicios, compras y presupuesto.

Finalmente se creó un índice general con el promedio de los puntajes obtenidos en cada uno de los subíndices de calidad de cada uno de los estándares de información.

Fórmula subíndices	Categoría
50 x ((Rpositivas/Rtotales) – (Rnegativas/Rtotales)) +1)	Subíndice información Completa
	Subíndice de información Comprensible
	Subíndice de información Amigable

La fórmula permite ordenar de manera decreciente el número de instituciones analizadas a partir de una jerarquía de posición con valores de 0 a 100, vale decir, el mejor puntaje será

cercano a 100% y por ende mejor será su calidad de acceso a la información publicada en transparencia activa. Entonces el índice nos permite jerarquizar a cada institución de acuerdo a la calidad de su acceso a la información en transparencia activa.

El subíndice de contenido de información es el promedio de los puntajes obtenidos en cada uno de los indicadores de calidad en acceso a la información:

((Ptaje información Completa + Ptaje información Comprensible + información Amigable)/3)
= Subíndice Contenido de información X

Para determinar finalmente el índice general se creó un puntaje promedio con todos los puntajes obtenidos en cada uno de los contenidos de información:

=(Ptaje Subíndice Funciones + Ptaje Subíndice Cargos + Ptaje Subíndice Personal + Ptaje Subíndice Servicios + Ptaje Subíndice Presupuestos + Ptaje Subíndice Compras)/6

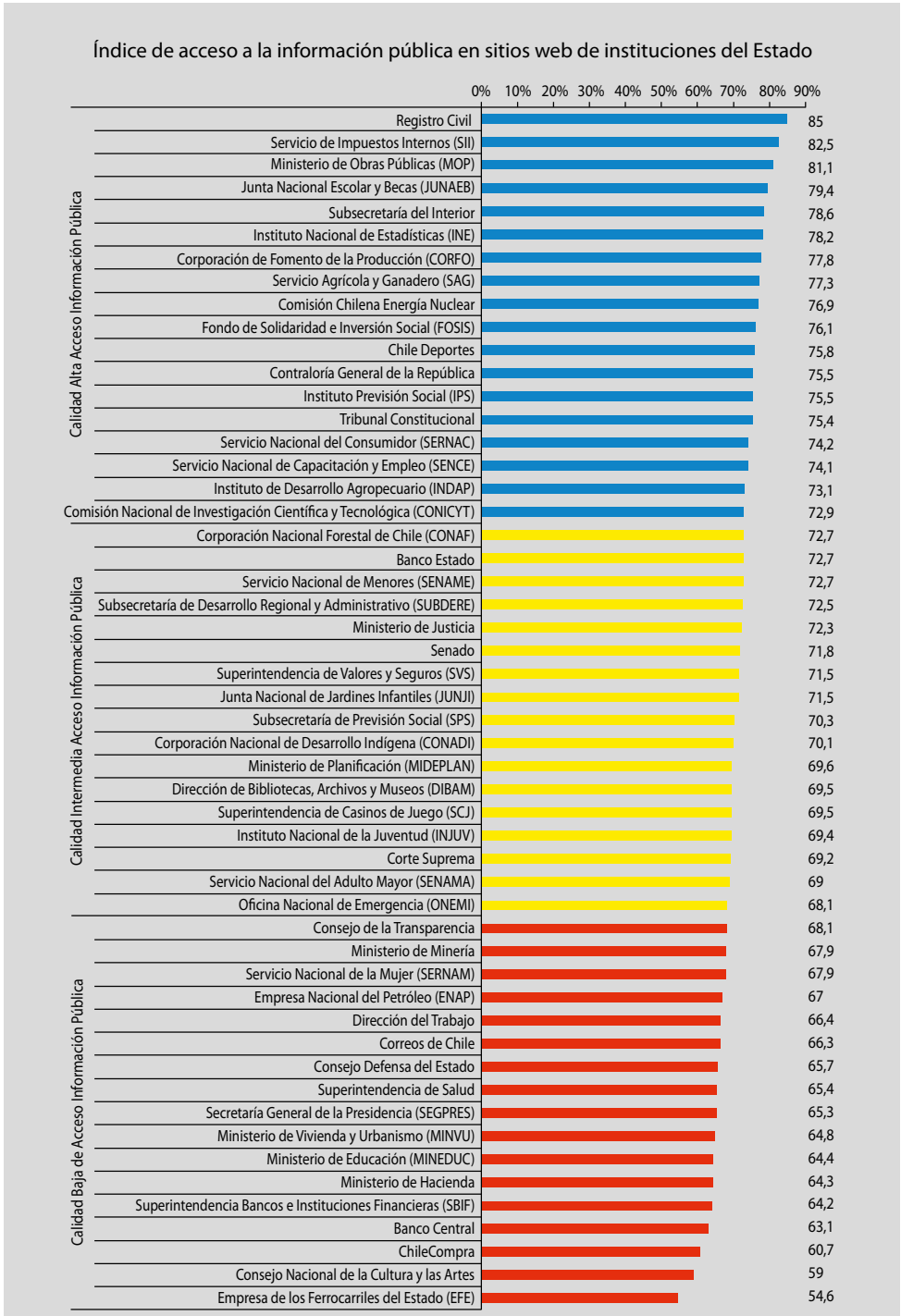
De esta manera el Gráfico Nº 12 y el Cuadro Nº 3 muestran la jerarquía de las instituciones públicas en relación al nivel de logro respecto de la calidad de acceso a la información pública, jerarquía que se ve graficada en un ranking que agrupa las instituciones clasificándolas en distintas categorías de acuerdo al nivel de calidad de acceso a la información, clases que fueron determinadas en concordancia a un criterio estadístico, en el que cada institución se corresponde a un grupo de calidad específico en relación a su posición en percentiles medidos en tres grupos. Estos grupos corresponden a la categoría de alta calidad, calidad intermedia y baja calidad en el acceso de información pública en transparencia activa.

Con respecto a las posiciones de las instituciones, es posible observar que las cinco que se ubicaron mejor en el ranking de logro en la calidad del acceso a la información en sus sitios electrónicos son: el Registro Civil (85,5%), Servicio de Impuestos Internos (82,5%), Ministerio de Obras Públicas (81,1%), Junta Nacional Escolar y Becas (79,4%) y Subsecretaría del Interior (78,6%).

Posteriormente las posiciones de las cinco instituciones con mejor ranking de logro en la categoría de calidad intermedia en el acceso a la información son: la Corporación Nacional Forestal (72,7%), Banco Estado (72,7%), Servicio Nacional de Menores (72,7%), Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (72,5%), y el Ministerio de Justicia (72,3%).

Las posiciones de las cinco instituciones con el mejor ranking de logro en la categoría de baja calidad de acceso en su información, son el Consejo para la Transparencia (68,1%), Ministerio de Minería (67,9%), Servicio Nacional de la Mujer (67,9%), Empresa Nacional del Petróleo (67%) y la Dirección del Trabajo (66,4%).

GRÁFICO Nº 12



CUADRO Nº 3

ÍNDICE DE CALIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN SITIOS WEB DEL ESTADO

Calidad del Acceso	Ranking	Instituciones	Logro en Calidad de Acceso
CALIDAD ALTA ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA	1	Registro Civil	85,0
	2	Servicio de Impuestos Internos (SII)	82,5
	3	Ministerio de Obras Públicas (MOP)	81,1
	4	Junta Nacional Escolar y Becas (JUNAEB)	79,4
	5	Subsecretaría del Interior	78,6
	6	Instituto Nacional de Estadísticas (INE)	78,2
	7	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	77,8
	8	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	77,3
	9	Comisión Chilena de Energía Nuclear	76,9
	10	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)	76,1
	11	Chile Deportes	75,8
	12	Contraloría General de la República	75,5
	13	Instituto Previsión Social (IPS)	75,5
	14	Tribunal Constitucional	75,4
	15	Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	74,2
	16	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	74,1
	17	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	73,1
	18	Comisión Nac. de Investigación Científica y Tec. (CONICYT)	72,9
CALIDAD INTERMEDIA ACCESO INFORMACIÓN PÚBLICA	19	Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF)	72,7
	20	Banco Estado	72,7
	21	Servicio Nacional de Menores (SENAME)	72,7
	22	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	72,5
	23	Ministerio de Justicia	72,3
	24	Senado	71,8
	25	Superintendencia de Valores y Seguros (SVS)	71,5
	26	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	71,5

Calidad del Acceso	Ranking	Instituciones	Logro en Calidad de Acceso
CALIDAD INTERMEDIA ACCESO INFORMACIÓN PÚBLICA	27	Subsecretaría de Previsión Social (SPS)	70,3
	28	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	70,1
	29	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	69,6
	30	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)	69,5
	31	Superintendencia de Casinos de Juego (SCJ)	69,5
	32	Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)	69,4
	33	Corte Suprema	69,2
	34	Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	69,0
	35	Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI)	68,1
CALIDAD BAJA ACCESO INFORMACIÓN PÚBLICA	36	Consejo de la Transparencia	68,1
	37	Ministerio de Minería	67,9
	38	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	67,9
	39	Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)	67,0
	40	Dirección del Trabajo	66,4
	41	Correos de Chile	66,3
	42	Consejo Defensa del Estado	65,7
	43	Superintendencia de Salud	65,4
	44	Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	65,3
	45	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	64,8
	46	Ministerio de Educación (MINEDUC)	64,4
	47	Ministerio de Hacienda	64,3
	48	Superintendencia Bancos e Instituciones Financieras	64,2
	49	Banco Central	63,1
	50	Chile Compra	60,7
	51	Consejo Nacional de la Cultura y las Artes	59,0
	52	Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE)	54,6

CONCLUSIONES

La propuesta de Chile Transparente plantea la necesidad de establecer criterios para la evaluación de la calidad en el acceso a información pública, dado que este estudio nos permite constatar que se trata de un aspecto a mejorar en transparencia activa, puesto que un gran porcentaje de los usuarios evalúa de manera regular la calidad del acceso a la información pública en los sitios web.

De acuerdo a lo expuesto en este informe y considerando el diagnóstico de esta primera fase, encontramos resultados importantes en la evaluación de la calidad de acceso a la información pública en transparencia activa. Se constató que la disponibilidad efectiva de información pública en los sitios web de las instituciones evaluadas es alta, lo que resulta relevante para el efectivo cumplimiento de la Ley, siempre que esa disponibilidad de información se acompañe de criterios de calidad. Con todo, es pertinente realizar modificaciones sustantivas en los aspectos de calidad de información en lo referido a *amigabilidad, comprensión* y *completitud*.

El concepto de calidad de acceso a la información pública fue aplicado también a las modalidades de acceso a partir del link Gobierno Transparente y la página web institucional. La evaluación general de la calidad en ambos modos es regular y no existe una diferencia sustantiva en la evaluación si comparamos ambos modos de acceso a la información. El link Gobierno Transparente cumple de manera poco significativa su función de puente para inquirir información pública en comparación con la búsqueda a través de los sitios web de cada institución.

Se confirmó que en los estándares obligatorios en transparencia activa, la información pública mejor evaluada corresponde a la perteneciente a los servicios de las instituciones públicas, mientras que el estándar con la calificación más deficiente es la de compras públicas, lo que hace necesario mejorar los contenidos de información o las dimensiones de la transparencia activa, que apuntan a las *funciones*, *cargos* y por sobre todo en *presupuestos* y *compras*.

El informe también comprobó que los aspectos más importantes para los usuarios a la hora de acceder a información son la *amigabilidad* y la *comprensión* de la información pública. El concepto de la *amigabilidad* apunta al formato bajo el cual se presenta la información y la *comprensión* al grado de entendimiento/conocimiento ejercido por parte de los usuarios. Por lo tanto, mientras mejore la amigabilidad y la comprensión de la información, mejor será la evaluación de la modalidad de transparencia activa.

En concreto, la mejora en la calidad en el acceso de la información pública para transparencia activa debe estar centrada en la *amigabilidad*, puesto que cuatro de cada diez usuarios evalúan de manera positiva este aspecto. Asimismo cinco de cada diez personas evalúan de manera deficiente los criterios de *comprensión* y *completitud* de la información pública.

Ciertamente, la existencia de un modo efectivo de publicar la información en un sitio web está asociado a la disponibilidad de información, la que en esta medición es alta, puesto que ocho de cada diez usuarios afirmaron que encontraron la información pública buscada. Sin embargo, la mejora en transparencia activa debe estar focalizada en el concepto de calidad, puesto que profundiza aún más en los estándares del acceso a la información pública en las páginas web de las instituciones del Estado.

PARTE II

Derecho de Acceso a la Información Pública

El ejercicio de los derechos ciudadanos

La segunda parte del informe abarca el concepto de calidad de acceso a la información pública a partir del *derecho de acceso a la información pública*. El enfoque será descriptivo en relación a los criterios de calidad del acceso a la información pública y exploratorio en lo referido a las experiencias de los usuarios que realizaron solicitudes de información. Asimismo, este informe considera las experiencias de los funcionarios públicos de organismos centrales y locales, encargados de responder las solicitudes de información pública a partir del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Hasta el momento nos hemos referido al concepto de derecho de acceso a la información, pero ¿qué significa el acceso a la información pública, en términos de derecho? En el apartado anterior se definió el concepto de transparencia activa como el acceso a la información pública que está contenida en los sitios web de los organismos públicos. El concepto de *derecho de acceso a la información pública* corresponde a aquel derecho que todo ciudadano tiene para acceder a cualquier información pública mediante una solicitud realizada a alguno de los órganos de la Administración del Estado.

> *"Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece esta Ley. El acceso a la información comprende el derecho de acceder a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como a toda información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se contenga, salvo las excepciones legales"* (Ley 20.285; art 10).

El derecho de acceso a la información contempla dos modalidades prácticas para solicitar información pública por parte del usuario: realizando la *solicitud mediante formulario electrónico* disponible en el sitio web del organismo público o a *través de un formulario en papel* presentado directamente en las oficinas públicas, por tanto, su diferencia radica en términos de la *presentación del requerimiento* como del *tipo de información* que se solicita, debido a que puede ser pedida información pública de cualquier índole y no necesariamente aquella que esté contenida en los sitios web institucionales.

PERFIL DEL USUARIO INTERMEDIO

Para la segunda fase del informe se realizó la definición de un segundo tipo de usuario demandante de información, a partir del modelo teórico propuesto por Chile Transparente (Cuadro Nº 4). Este tipo de usuario ha sido definido como un *usuario intermedio*, puesto que orienta su demanda en los dos planos del acceso a la información pública: por un lado, utilizando el acceso a la información pública a partir de transparencia activa, y por otro, a través del derecho de acceso a la información. Es posible identificar específicamente un tipo de ciudadano, que se corresponde al perfil del usuario intermedio y se asocia directamente al ejercicio del periodismo, profesión que utiliza la Ley de Transparencia con el fin de *fiscalizar* actos de autoridades y organismos públicos a partir de la creación y elaboración de reportajes de investigación.

Efectivamente, hay un segmento de usuarios identificables en el uso del derecho de acceso a la información que corresponde a periodistas de investigación y reporteo. Hoy en día, el acceso a la información pública es de gran importancia para el periodismo, puesto que el

CUADRO Nº 4

Información pública	Tipo de demandas a la información pública	Tipo de usuario asociado	Relación con la Transparencia	
			Transparencia Activa	Derecho de Acceso a la Información
	Saber	Usuario Básico	x	
	Fiscalizar	Usuario Intermedio	x	x
	Evaluar	Usuario Avanzado		x

ejercicio de este derecho está asociado directamente a los valores de la libertad de expresión y libertad de prensa, conceptos que, si bien son diferentes, convergen en un mismo significado para el periodismo. Por un lado, la libertad de expresión genéricamente se refiere a las libertades públicas como la expresión libre en sociedad y, por otro, la libertad de prensa está relacionada estrechamente a entramados institucionales de producción material de información. La libertad de prensa, a diferencia de la libertad de expresión, siempre implica una manifestación pública; y se relaciona con formas materiales de producción, distribución y propiedad (Guerrero; 2006).

En este sentido, cabe preguntarse sobre la relación que tiene el acceso a la información pública con la libertad de prensa. El eje central de aquella relación se ubica en la defensa de los derechos del individuo como principio democrático, en otros términos, la justificación de la existencia y de la defensa de la libertad de prensa —libertad de expresión de los medios— se fundamenta y adquiere sentido únicamente en relación con el derecho de los individuos a saber sobre lo público (Guerrero; 2006).

La libertad de expresión y de prensa está estrechamente vinculada con el derecho a saber y acceder a la información pública, a partir del ejercicio informado de los derechos públicos de los ciudadanos, el que se vincula directamente a la fiscalización y el control ciudadano, ámbito en donde el periodismo juega un rol fundamental, dado el profundo simbolismo que implica el acceso a la información pública, como lo es por ejemplo, en el control de los actos públicos del Estado, sus gobernantes y la participación ciudadana. Es por ello que el derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y en especial, para el control de la corrupción.

TRANSPARENCIA Y PERIODISMO

Como ya se mencionó, el periodismo juega un rol clave en relación a mantener a la ciudadanía informada, pero al mismo tiempo, en la fiscalización de los actos públicos del Estado, en donde el ejercicio de las funciones públicas en el Estado es mandatado por la ciudadanía soberana, escenario en el que los medios juegan una función fundamental para transparentar los actos de las autoridades y organismos públicos. Desde esta óptica, el derecho de acceso

a esta información fundamenta la confianza en las instituciones, pues permite conocer de forma clara algo muy simple: que las instituciones realmente estén haciendo lo que les está mandado hacer de la forma en que deben hacerlo (Guerrero; 2006).

El valor de la transparencia es el fundamento normativo de la fiscalización de los actos de las autoridades e instituciones públicas, en ese sentido, este examen cobra un significado muy importante para el combate a la corrupción: vigila a favor de la ciudadanía al develar los abusos cometidos por la autoridad y los actos de corrupción (Guerrero; 2006).

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PERIODISMO EN CHILE

Hoy por hoy, el uso de la Ley de Transparencia se ha incorporado poco a poco en el periodismo desde su entrada en vigencia el año 2009, aun cuando esta incorporación no ha sido de manera generalizada.

Los nuevos desafíos para el periodismo radican en hacer un uso intensivo de la Ley de Transparencia para el ejercicio profesional:

> *"Si bien casi todos los medios han utilizado esta herramienta, en mayor o menor medida, con el tiempo esta práctica debería ser más intensiva y debería transformarse en una fuente de información más recurrente para los medios de comunicación tradicionales"* (Skoknic; 2011).

Ciertamente este llamado a utilizar de la Ley de Transparencia como herramienta no solo para el oficio, sino también para la participación ciudadana, tiene implicancias positivas en el mejoramiento del acceso a la información pública y para el entramado de las instituciones del Estado encargadas de mejorar los estándares en el acceso, toda vez que este derecho es utilizado dentro del campo periodístico como herramienta y fuente de información.

Sin embargo, no todos los periodistas utilizan asiduamente la Ley, puesto que no se valora en gran medida su utilidad práctica como instrumento de información:

> *"Si bien como periodistas tenemos tiempo y oficio para aprender ese lenguaje, no sucede lo mismo con los ciudadanos comunes. Para nosotros, debería ser parte de nuestro trabajo. Para una persona que sólo está interesada en acceder a cierta información, los niveles de sofisticación o complejidad en la sola formulación de la solicitud pueden transformarse en una barrera para acceder finalmente a la información"* (Skoknic; 2011).

En el plano de la libertad de prensa, el periodismo tiene un importante rol al momento de conocer, investigar y fiscalizar una temática específica de interés público. En ese sentido, dentro del conjunto de periodistas que hacen uso del derecho de acceso a la información pública, hay dos perfiles profesionales claramente identificables que responden a un usuario que utiliza la Ley de Transparencia: periodistas de investigación (reportaje) y estudiantes de último año de la carrera de periodismo. Ambos son sujetos que tratan temáticas de investigación y reporteo a partir del acceso a la información pública, y se mueven en los dos planos de la demanda: transparencia activa y, por sobre todo, derecho de acceso a la información.

A la luz de lo expuesto, esta segunda etapa del informe tiene como propósito obtener información relevante acerca de la calidad de acceso a la información pública, a partir de

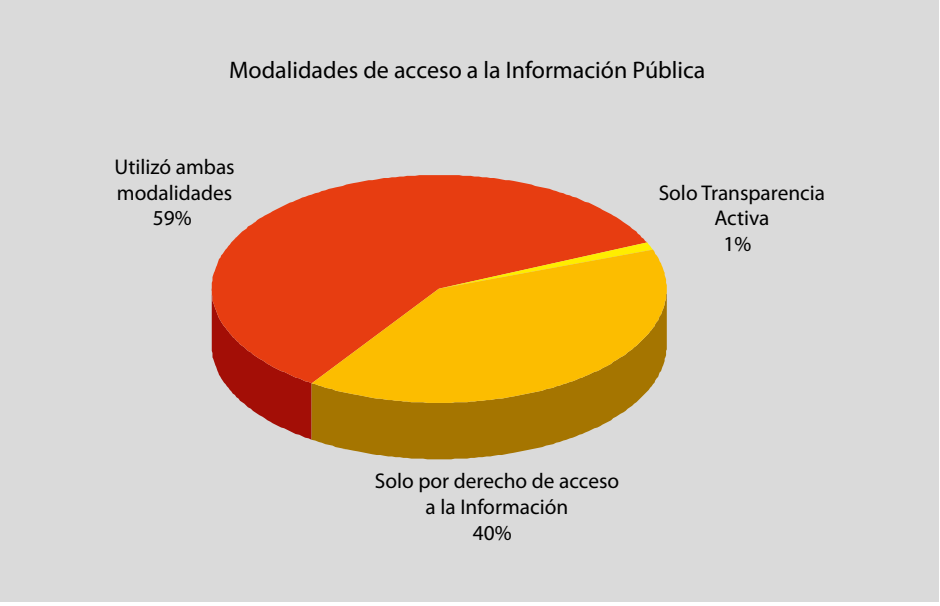
la opinión de periodistas y estudiantes de cuarto y quinto año de periodismo[9], que realizaron solicitudes de información pública a organismos del Estado de Chile a través de la Ley de Transparencia.

Al igual que en la primera parte, se aplicó la evaluación de los criterios de la calidad de acceso a la información pública (amigabilidad, comprensión, completitud y confiabilidad), esta vez en el plano del derecho de acceso a la información.

Durante el proceso de medición se observó que la mayoría de los usuarios intermedios en su búsqueda de información pública utilizan las dos formas de acceso definidas en la Ley: transparencia activa y derecho de acceso a la información. Es así, que cinco de cada diez periodistas utilizaron ambos medios para acceder a la información pública de su interés y cuatro de cada diez usaron exclusivamente el derecho de acceso a la información (Gráfico Nº 13). Posiblemente el uso de las dos modalidades de acceso a la información pública tiene como propósito complementar la información pública encontrada en transparencia activa con la solicitada a través del derecho de acceso de información.

Parece ser que la información publicada en transparencia activa es insuficiente para los usuarios, por tanto, necesariamente tienen que especificar la información pública solicitándola directamente a los organismos pertinentes.

GRÁFICO N° 13



Fuente: elaboración propia.

9 Ver anexos metodológicos, fase II.

Capítulo 1

Los caminos del periodismo al derecho de acceso a la información pública

LAS ALTERNATIVAS PERIODÍSTICAS PARA ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA

En la investigación periodística, el acceso a información pública puede tener caminos alternativos al método formal. Ciertamente en el periodismo la Ley es utilizada, pero no es el único camino ni el más efectivo para acceder a información pública.

Respecto a lo anterior, al hacer el ejercicio de evaluación de la calidad del acceso a la información, los datos muestran que siete de cada diez periodistas usaron la Ley de Transparencia, pero también dos de cada diez emplearon una fuente informal para acceder a la información pública (Gráfico Nº 14). Este último dato muestra un hecho significativo en términos del acceso a la información pública; desde la experiencia de los periodistas, a menudo se hace necesario utilizar medios informales para obtener información:

> *"Las alternativas informales que hoy día tiene el periodista para conseguir información suelen ser todavía más eficientes y rápidas que solicitar información vía Ley de Transparencia que es muy lento. Estas fórmulas hoy día van desde la entrevista formal, hasta la versión off the record o el llamado telefónico"* (Periodista, Diario El Capital).

Si bien en el campo periodístico se conoce mayoritariamente la Ley de Transparencia, el uso de ella se remite principalmente a equipos de investigación y periodistas de reportaje, y quienes utilizan la Ley identifican un problema con el tiempo de entrega de la información, porque los tiempos periodísticos tienden a ser más bien cortos y no se corresponden con el extenso límite temporal que define la Ley:

GRÁFICO Nº 14

Fuente: elaboración propia.

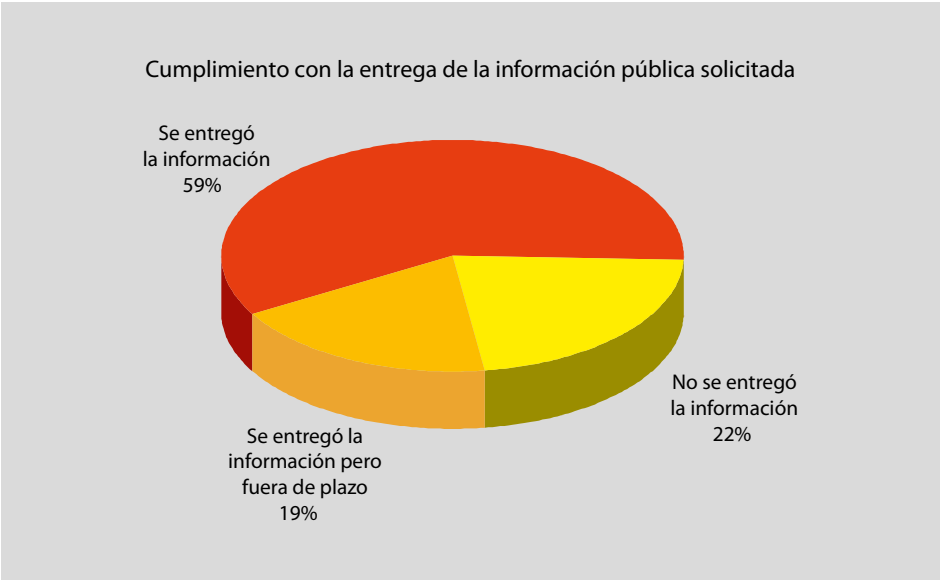
> *"Los plazos de la Ley son medio complicados con los plazos periodísticos, la idea es no esperar hasta el día 20 para que te digan no tenemos esa información o no se la vamos a entregar por tal razón"* (Periodista, Diario El Mostrador).

Los periodistas que usan la Ley de Transparencia a menudo realizan trabajos de investigación con tiempos más extensos que el reporteo diario. En ese sentido, el uso periodístico de la Ley de Transparencia se adapta de mejor manera a investigaciones a largo plazo, con el beneficio de agregarle mayor calidad a los reportajes.

El factor tiempo muestra un trasfondo importante para el acceso a la información pública, ya que se asocia directamente a la capacidad de respuesta de los organismos públicos en el plano del derecho de acceso a la información. Habitualmente dichos lapsos de espera por respuestas son muy extensos para quienes demandan información pública inmediata, ya que por ley, la entrega de contestaciones se puede extender hasta el último día del plazo o bien ser prorrogada en 10 días más (definidos por ley).

Ciertamente este diagnóstico sobre los modos de acceso a la información pública, tanto por Ley de Transparencia como mediante una alternativa informal, pone en evidencia que, por un lado, la Ley para los periodistas es sólo en un marco jurídico acotado respecto del concepto amplio de acceso a la información pública y, por otro, también demuestra que el uso de los caminos informales para acceder a una fuente de carácter público responde básicamente al retardo en las respuestas que entregan los organismos públicos a las solicitudes de información.

GRÁFICO Nº 15



Fuente: elaboración propia.

CUMPLIMIENTOS CON LOS PLAZOS DE ENTREGA

Como ha sido mencionado anteriormente, un aspecto importante en la medición de la calidad del acceso a la información pública consiste en evaluar los tiempos de respuesta de los organismos públicos a cada solicitud formal de información. Los datos muestran que cinco de cada diez periodistas declararon haber recibido la información pública en el plazo definido de viente días. Un 20% señaló que la información llegó, pero fuera del plazo de los veinte días, y dos de cada diez periodistas declararon que la información pública no llegó en el plazo definido por Ley (Gráfico Nº 15).

Según las experiencias de los periodistas, el problema en los tiempos de entrega se relaciona directamente al organismo estatal que responde a las solicitudes de información pública. Vale decir, la efectividad en la capacidad de respuesta se asocia directamente con el tipo de institución a la cual se solicita la información pública:

> *"La lógica de los organismos centrales y la de los organismos municipales es bien distinta, estos últimos son mucho más reactivas y hay más desconocimiento"* (Periodista, Diario El Mercurio).

Como hemos visto, la efectiva satisfacción de las demandas informacionales que se le hagan a las instituciones junto con la calidad de la información pública entregada, son acciones que se ven condicionadas al rol ejercido por el usuario, puesto que influye en la capacidad de respuesta institucional, la correcta redacción y lenguaje utilizado, así como el nivel de especificación de la información pública requerida en la solicitud:

> *"Yo creo que la forma en que uno hace la pregunta incide en la calidad de la información que uno obtiene, si es acotada, clara, bien definida y se utiliza el lenguaje correcto, mucho mejor"* (Periodista, Diario La Segunda).

La excesiva demora o la no entrega de la respuesta sobre solicitudes de información está asociada a problemas de retroalimentación conjunta entre la incorrecta solicitud y las dificultades de respuesta institucional, lo que resulta ser una combinación de errores fatal entre quienes demandan y suministran información pública:

> *"Los 20 días que da el plazo legal se transforman en 40 rápidamente porque te piden que formules mejor la solicitud y al final ni te dan respuesta, o sea para contestar un no podían haberlo contestado el primer día"* (Periodista, TVN).

El retraso en la entrega de la información pública, visto desde la experiencia de los encargados de transparencia, se caracteriza por el poco interés de los empleados públicos para responder con prontitud. Esto se debe a que las labores de implementación de la Ley son consideradas como trabajos anexos no remunerados, lo que transforma la respuesta de una solicitud de información pública en la última prioridad laboral para los funcionarios:

> *"Hay un retraso en el cumplimiento de los funcionarios que dejan la pega de solicitud de información para última hora, es su última prioridad la Ley de Transparencia. La gente no le toma el peso a que existen plazos que hay que cumplir y que hay sanciones y que las sanciones son para el alcalde. Ante esto tenemos que acortar los plazos porque sabemos que se van a atrasar"* (Funcionario Municipal).

La pregunta que cabe hacerse es si existe la posibilidad de mejorar en el corto y mediano plazo estas debilidades en el acceso a la información pública. Lo fundamental está en cómo interiorizar en los funcionarios públicos la idea de que el cumplimiento de la Ley de Transparencia no es un trabajo adjunto a sus labores diarias, sino que el *actuar público debe ser guiado bajo el principio de la transparencia*, es decir, que todo funcionario facilite el acceso y mantenga a disposición de la ciudadanía la información pública que posee la institución para cuando ésta sea solicitada.

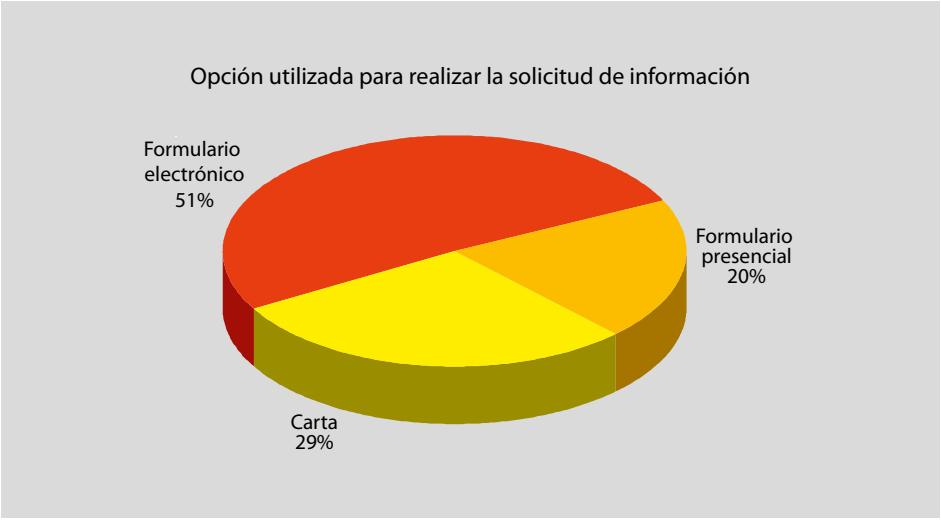
LAS DISTINTAS VÍAS PARA SOLICITAR INFORMACIÓN PÚBLICA

En el plano del derecho de acceso a la información existen diferentes vías para realizar una solicitud de información pública a un organismo estatal. Los usuarios tienen tres opciones: 1) a través de un formulario online; 2) mediante un formulario presencial disponible en el organismo público o 3) enviando una carta certificada directamente al órgano público.

Los datos muestran que el 50% de los periodistas utilizaron la vía online, dos de cada diez utilizaron formularios para solicitar la información y finalmente tres de cada diez periodistas enviaron cartas al organismo estatal efectuando la solicitud de la información pública (Gráfico Nº 16). Como es posible observar, la plataforma de Internet es la más utilizada para realizar solicitudes de información pública, esto es importante, ya que tiene implicancias en la inversión para el mejoramiento de las plataformas web de los organismos públicos.

No obstante, y de acuerdo a las experiencias de diversos periodistas, los sitios web de los organismos públicos tienen debilidades particulares y una de ellas da cuenta de la incomodidad para el usuario de tener que realizar continuos registros para efectuar solicitudes a distintas

GRÁFICO Nº 16



Fuente: elaboración propia.

instituciones. Esto es, que cada vez que un usuario se registra en un sitio institucional tiene que realizar nuevamente este procedimiento para pedir información pública a un organismo distinto:

> *"Hoy día, si quiero hacer peticiones a los ministerios, te vas a encontrar con 20 páginas diferentes donde a uno le piden 20 claves de acceso diferente y donde uno tiene que poner 20 veces el mismo correo"* (Periodista, Diario La Segunda).

Sin embargo, los periodistas creen que puede existir un modo práctico de mejorar este engorroso procedimiento de registro continuo en sitios web diferentes. Por ejemplo, consideran necesario crear un portal a nivel central que pueda conectar el registro de un usuario con todos los sitios de los organismos centrales:

> *"Contar con un portal centralizado, en el cual uno pueda ingresar con un solo registro para poder hacer solicitudes a todos los servicios"* (Periodista, Diario El Mercurio).

Capítulo 2

Criterios de calidad del acceso a la información pública en el uso periodístico del derecho de acceso a la información

EVALUANDO LA CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN TRANSPARENCIA ACTIVA Y DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Al igual que en la primera medición, expuesta en el capítulo anterior, se les pidió a los usuarios intermedios que evaluaran el acceso a la información pública aplicando los criterios de calidad (amigabilidad, comprensión, completitud y confiabilidad) tanto en transparencia activa como en derecho de acceso a información pública.

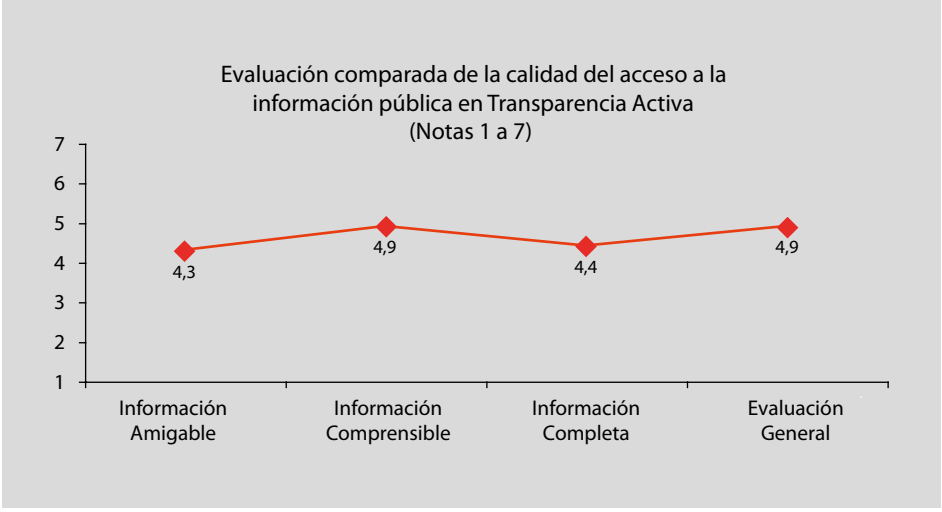
• Evaluación comparada en transparencia activa

En primer lugar, los datos muestran la evaluación comparada de los criterios de calidad de acceso a la información pública en transparencia activa (Gráfico Nº 17. La comparación se enmarca en la aplicación de una escala de notas de 1 a 7, incluyendo la calificación general del acceso a la información pública en el momento en que los periodistas y estudiantes de periodismo utilizaron transparencia activa. Los datos de la evaluación de cada uno de los aspectos de calidad muestran notas regulares, por ejemplo, *amigabilidad* de la información presenta una nota 4,3, *comprensión* de la información tiene nota 4,9. Finalmente la estimación general de todos los aspectos de calidad de la información en transparencia activa alcanza una nota regular de 4,9.

Por otro lado, desde la experiencia de los periodistas también se identifican propiedades particulares en el uso de transparencia activa. La característica más importante que observan los periodistas ha sido el valor que tiene transparencia activa en la difusión de información pública que antes de la ley de transparencia era de difícil acceso para quienes solicitaban información pública.

> *"Hoy hay un montón de información a la cual uno puede acceder a través de transparencia activa y hay reparticiones públicas que aprovechan ese espacio de difusión para subir*

GRÁFICO Nº 17



Fuente: elaboración propia.

información que no está en la ley, información que nosotros teníamos que ir una vez al día o dos veces al día a buscarla y a fotocopiarla" (Diario El Capital).

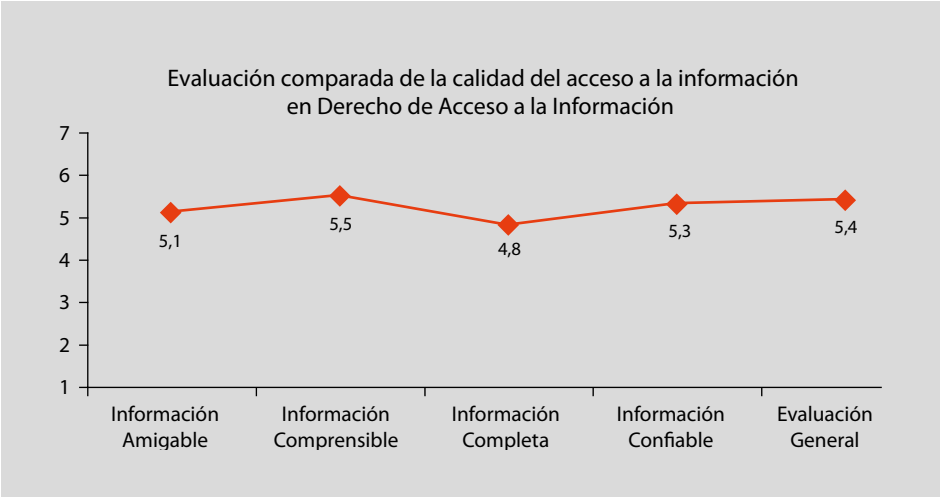
Pues bien, a modo general, la evaluación que hacen los periodistas a la calidad del acceso a la información pública en transparencia activa, es similar a la medición efectuada por los usuarios básicos en la primera etapa de medición de transparencia activa. Esto es significativo, ya que muestra que la evaluación de la calidad de acceso en transparencia activa sigue siendo la misma, en sujetos absolutamente diferentes y con intereses disímiles.

- **Evaluación comparada en Derecho de Acceso a Información Pública**

Una vez evaluado el acceso a la información pública en transparencia activa, el carácter del nuevo desafío es evaluar la calidad del acceso en el plano del derecho de acceso a la información. Al igual que en transparencia activa la comparación de estos aspectos de calidad está enmarcada en una escala de notas de 1 a 7, incluyéndose ahora la evaluación de un nuevo criterio de calidad de acceso a la información referido ahora a la **confiabilidad**[10] de la información pública.

La evaluación específica de cada uno de los aspectos de calidad en el derecho de acceso a la información muestra que las notas en general son buenas. La *amigabilidad* de la información tiene nota de 5,1, la *comprensión* de la información nota 5,5; la *información completa* una nota de 4,8, y el nuevo criterio de calidad de *confiabilidad* de la información fue evaluada con nota 5,3. La calificación global de la calidad en el acceso a la información pública en el derecho de acceso a la información es buena, con una nota final de 5,4 (Gráfico Nº 18).

GRÁFICO Nº 18



Fuente: elaboración propia.

10 El aspecto de la confiabilidad es importante desde el punto de vista del periodismo, puesto que la información pública debe dar veracidad como fuente periodística.

A la luz de los datos podemos observar que la evaluación específica de los periodistas muestra que los criterios mejor calificados son la *comprensión* y la *confiabilidad* de la información pública, sin embargo, el aspecto más bajo es la *completitud* o cuán cabal y pertinente es la información pública que se entrega.

Si comparamos esta evaluación con respecto a la medición de transparencia activa, la calidad del acceso en el derecho de información es significativamente mejor en cada uno de los criterios de calidad. ¿Qué explicación plausible puede tener esta mejora sustantiva en la calificación? Es posible plantear la hipótesis de que esta diferencia en la medición de la calidad de acceso puede tener dos aristas: por un lado que la demanda por información pública parte de periodistas mediante el uso de solicitudes de información es absolutamente diferente al interés que se tiene por la información publicada en transparencia activa, y por otra parte, también es posible suponer que, desde el punto de vista de la necesidad focalizada del usuario, la especificación de los requerimientos en las solicitudes de información pública mejora la evaluación (se obtienen respuestas más detalladas), a diferencia de la mera presentación estandarizada de información publicada por transparencia activa.

Es también plausible afirmar que desde el punto de vista institucional y normativo el carácter coercitivo de la Ley en los funcionarios obliga a mejorar las respuestas (en tiempo y pertinencia) en la entrega de información pública. En ese sentido, si bien existen evaluaciones satisfactorias con la facilitación de información pública por parte de los periodistas encuestados, existen elementos que deben ser mejorados y que denotan debilidades por parte de los organismos públicos.

Desde el punto de vista de la entrega de documentos específicos, no existe una sistematización clara de la información contenida por los organismos públicos, puesto que a veces esta información puede encontrarse desordenada o incluso se entrega información que no corresponde a lo solicitado:

> *"Solicitamos los instrumentos y las normativas en términos de participación ciudadana y nos entregaron un dossier gigantesco, que me da todo el marco normativo pero que no me entregaba exactamente las cosas que yo estaba requiriendo"* (Periodista, equipo Libertad de Expresión, Universidad de Chile).

El hecho de que la información pública sea excesiva, no atingente y no sistematizada, se relaciona directamente con las propiedades del criterio de completitud de la información pública o la información *completa* que es entregada a cada uno de los usuarios:

> *"Yo creo que en lo comprensible y lo completa, es súper deficiente todavía. Porque si es completa, no basta con que te manden dos cajas con documentación. Muchas veces, necesitas que esa documentación tenga, de alguna manera, cierto orden y clasificación"* (Periodista, equipo Libertad de Expresión, Universidad de Chile).

Como fue mencionado al comienzo de la segunda parte de este informe, se consideró incluir el criterio de *confiabilidad* de la información pública, toda vez que la veracidad (como acto de fe) de la información entregada a los periodistas es un elemento crucial al momento de difundir noticias:

> *"Que sea confiable, la verdad que uno supone que sí. O sea, si es información pública, digamos, debería ser información confiable. De hecho, si no lo es, pasa a ser noticia inmediatamente"* (Periodista, Diario El Capital).

La calidad del acceso a la información pública puede ser dimensionada no solo desde el punto de vista de la demanda, sino también desde la respuesta de los funcionarios encargados de transparencia en cada institución. Desde su experiencia, los empleados públicos también observan que los criterios de calidad, no sólo son distinciones analíticas, sino que también son hechos concretos y habituales en la administración pública.

Una de las propiedades de la calidad del acceso que también es identificable por parte de los funcionarios es la *comprensión* de la información entregada. Por ejemplo, están conscientes de que muchas veces la información entregada es poco entendible para quien la solicita, debido al lenguaje en que se encuentra (números, estadísticas, leyes, entre otros):

> *"La información que se le entrega al usuario que hace una solicitud, muchas veces no es comprensible (no es el lenguaje idóneo, mucho número). O pasa que ciertas unidades entregan la información pero no corresponde a lo que el usuario está solicitando. Falta mayor disposición para hacer las cosas bien"* (Funcionario Municipal).

Se constató también que existen dificultades en la entrega de información, relacionadas con la entrega de información pública incompleta. Los funcionarios identifican también que la respuesta tiene problemas, porque no se facilita la información total y también porque la información proporcionada es equivocada o se realiza muchas veces sin la rigurosidad y planificación requerida, solo se pasa la información para cumplir con la Ley:

> *"Muchas veces la información que se entrega es para salir del paso y no tiene nada que ver con lo que realmente se está solicitado y no comprenden que entregar información incompleta o que no corresponde también lleva sanciones"* (Funcionario Municipal).

Para complementar el análisis, se consideraron los datos de la evaluación de los criterios de calidad para el derecho de acceso a información a partir de categorías de evaluación (muy buena, buena, regular, mala) (Gráfico Nº 19).

Se observó que la *comprensión* de la información es muy bien percibida, sólo un 9% la valoró negativamente. Los datos referidos a la información *completa* también tienen una muy buena evaluación con un 43%, aunque la calificación deficiente alcanza un considerable 22%. Por lo tanto, el criterio de evaluación prioritario a mejorar es la *completitud* de la información que concentra un 38% de evaluaciones negativas y regulares.

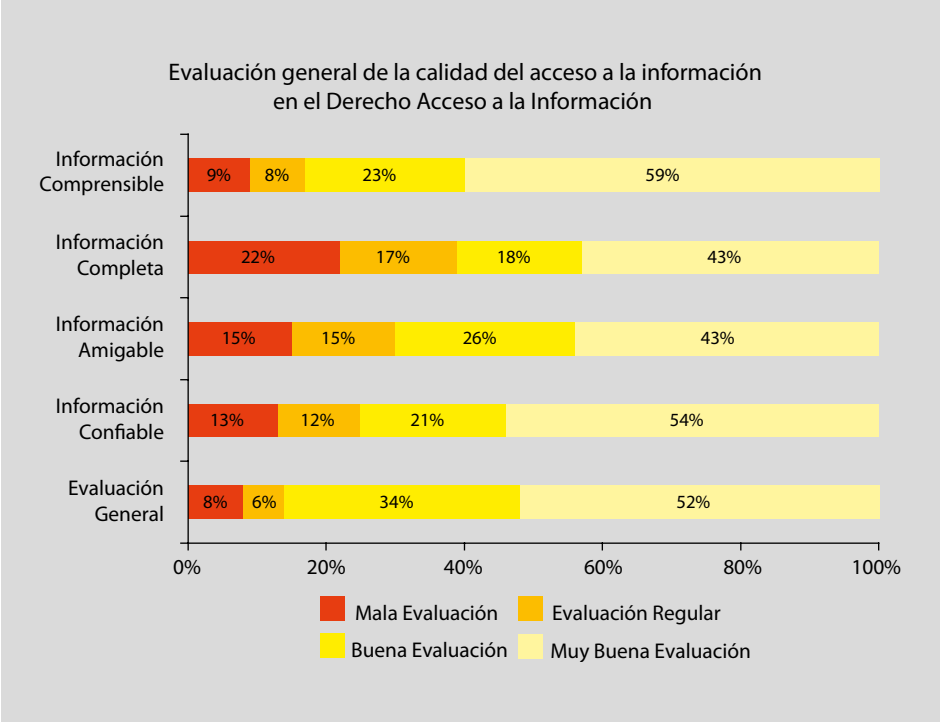
Un 43% de los encuestados evalúa positivamente la *amigabilidad* de la información, los que entregan una evaluación desfavorable no alcanzan el 20%.

Finalmente, el 54% de los encuestados evalúa de buena manera la confiabilidad de la información.

- **Comparando los criterios de calidad en el uso de la Transparencia Activa y Derecho de Acceso a la Información**

Una vez evaluados los aspectos de calidad de acceso a la información pública en el ámbito del derecho de acceso a la información, se propuso realizar la comparación entre ambas

GRÁFICO N° 19



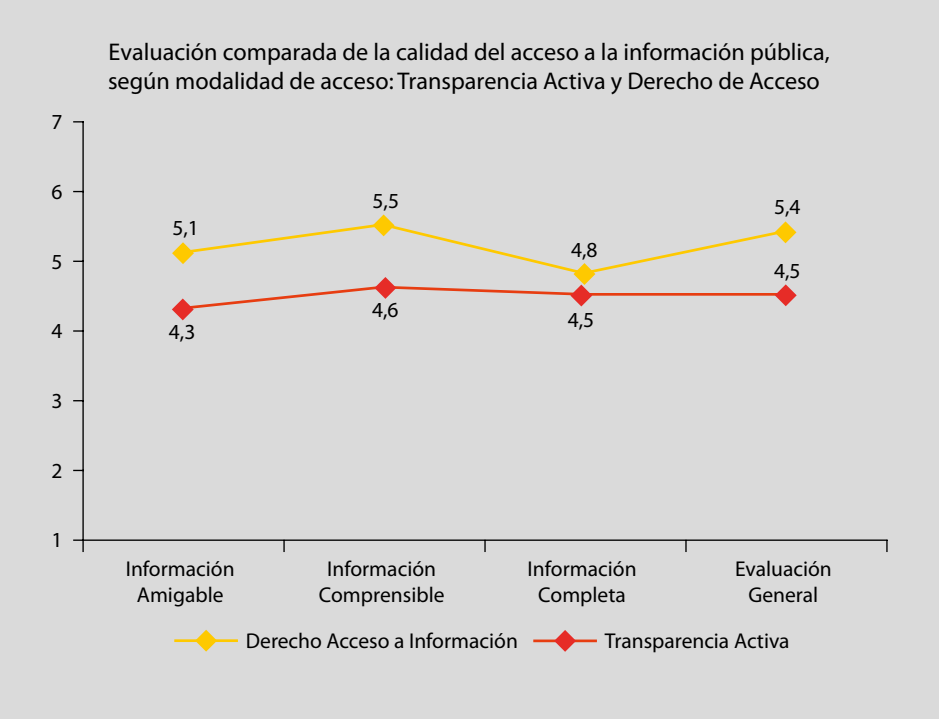
Fuente: elaboración propia.

dimensiones: transparencia activa y derecho de acceso a la información. El Gráfico N° 20 muestra dicha comparación respecto de los criterios medidos en la primera y segunda etapa de este informe:

Es importante precisar la comparación de las evaluaciones generales del acceso a la información pública tanto en términos de derecho de acceso a la información como en transparencia activa, se repiten las tendencias específicas siendo derecho de acceso a la información mayor que la transparencia activa.

A la luz de los datos, es evidente que la tendencia en la evaluación de los criterios de calidad en derecho de acceso a la informacion sigue siendo mayor a los criterios en transparencia activa, siendo las diferencias más importantes en la evaluacion: la *amigabilidad* y *comprensión* de información. Por el contrario, los rendimientos en el criterio de *completitud* o *información completa* de información son regulares. Esto último es significativo puesto que el criterio de calidad de la información completa tanto en transparencia activa como derecho de acceso a la información es el aspecto más débil en la oferta de información pública por parte de los organismos del Estado.

GRÁFICO N° 20



Fuente: elaboración propia.

- **Información pública solicitada y recibida**

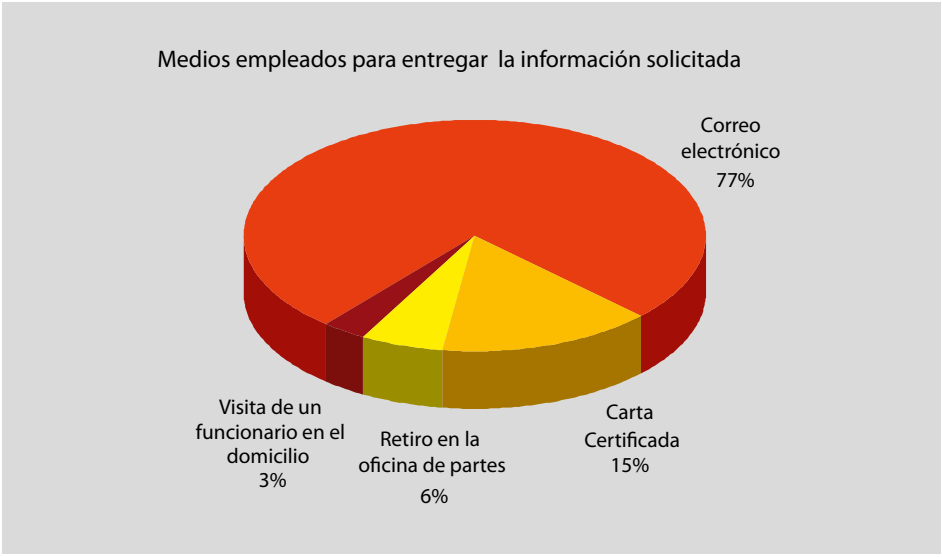
En el caso de la medición de la recepción de la información pública solicitada por periodistas, cabe señalar que la modalidad de recepción por correo electrónico es la más utilizada en la mayoría de los casos (Gráfico Nº 21), luego en proporciones mucho menores está la recepción por carta certificada, el retiro de la información en un servicio u oficina y la recepción mediante la visita de un funcionario a un domicilio especificado (casa/trabajo).

Es importante recalcar que la entrega formal de la información pública tiene defectos que son identificables a partir de la experiencia de los periodistas. Así por ejemplo, existen casos en los cuales los periodistas han tenido que ir a buscar por cuenta propia la información pública de su interés a los depósitos de archivo del organismo estatal:

> *"Hay organismos que me han entregado la información digitalizada y me la han mandado por mail o por correo y también me han tocado respuestas insólitas diciendo que los documentos los tengo que ir a buscar a la biblioteca, siendo que yo los pedí por correo electrónico"* (Periodista CNN).

Más allá de los variados problemas que se identifican en la entrega y demanda de información pública, también hay aspectos positivos que son valorados por los periodistas. Un ejemplo

GRÁFICO N° 21



Fuente: elaboración propia.

de ello es que recurrentemente los funcionarios a cargo de dar respuesta a las solicitudes se contactan con el usuario para concretar su solicitud de mejor manera y orientarlo en su búsqueda específica de información pública:

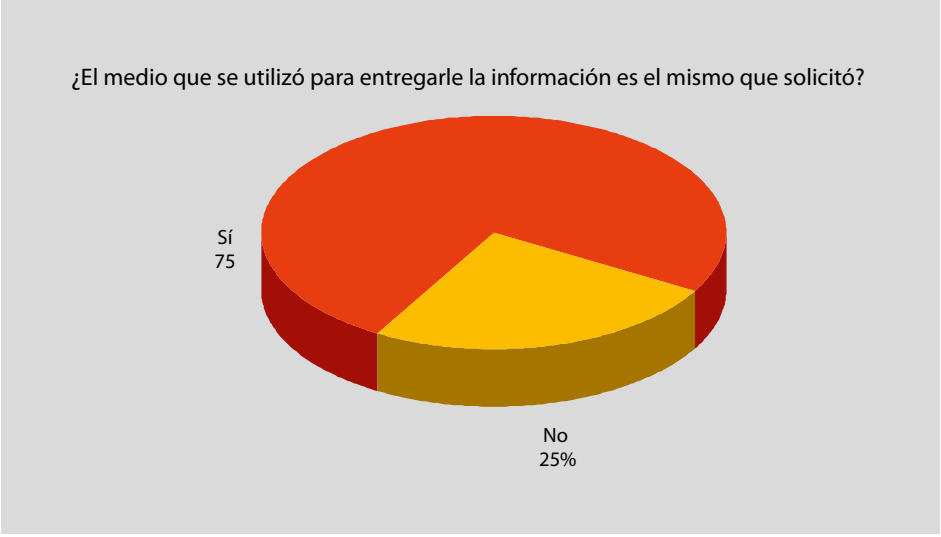
> *"Cuando no han encontrado la información que yo estoy solicitando, me han enviado información similar para orientarme si es que yo tengo un problema en solicitud, lo cual agradezco"* (Periodista CNN).

También se analizó la opinión de los usuarios con respecto a la correspondencia entre el formato de la información pública solicitada y la información pública efectivamente entregada por los organismos públicos. Los datos señalan que siete de cada diez periodistas recibieron la información bajo el formato solicitado, sin embargo, tres de cada diez declararon que el formato de la información recibida no coincidía con lo pedido (Gráfico Nº 22).

Finalmente el Gráfico Nº 23 muestra la medición de la calidad del acceso a la información pública en términos de logros alcanzados para cada uno de los criterios de calidad evaluados en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

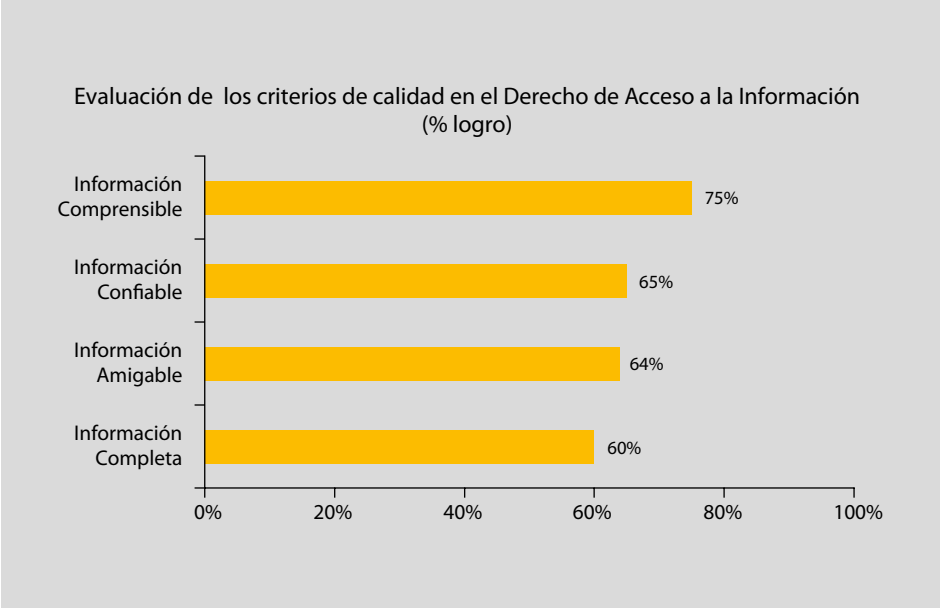
El criterio con menos logro con respecto a la calidad de acceso a la información pública es la información completa con un 60%, por el contrario, el criterio con mayor logro es la comprensión de la información con un 75%. La evaluación mediante el cálculo del índice comprueba que los criterios de amigabilidad y completitud son aspectos que deben ser mejorados

GRÁFICO N° 22



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO N° 23



Fuente: elaboración propia.

Capítulo 3

Negación de la información pública: causales de reserva y negaciones injustificadas

NEGACIÓN DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Hoy en día, en el acceso a la información pública existen situaciones en las cuales los organismos del Estado pueden negar a los solicitantes cierto tipo de información. Es así que la Ley de Acceso a la Información Pública contempla en su artículo Nº 21 la posibilidad de negar bajo un argumento jurídico una información pública específica que haya sido solicitada. El fundamento de la negación de la información pública trata de una negativa invocada a través de las *causales de reserva*, es decir, son argumentos jurídicos que permiten vedar información pública que sea contraria a determinados principios y actos del Estado:

Artículo 21: causales de secreto o reserva

1. Cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la información pública afecte las funciones del organismo público.

2. Cuando afecte los derechos de las personas, seguridad, salud, vida privada y derechos comerciales o económicos.

3. Cuando afecte la seguridad de la Nación, la defensa nacional, orden público o la seguridad pública.

4. Cuando afecte la salud pública, relaciones internacionales, intereses económicos y comerciales del país.

5. Cuando se trate de información que de acuerdo a una ley de quórum calificado sea clasificada como secreta.

Estas *causales de reserva* siempre se invocan de acuerdo a un argumento específico; sin embargo, también existen situaciones (fuera de la ley) en las que se niega arbitrariamente información—sin explicación alguna— por parte de los organismos públicos. Bajo este contexto, se analizaron las distintas situaciones que implican negación de información pública, ya sea bajo el marco jurídico de la Ley de Transparencia o prohibición injustificada en el acceso a la información.

El Gráfico Nº 24 muestra que la razón que con mayor frecuencia se esgrime para denegar información pública es la aplicación de una causal de reserva, aunque no deja de ser importante que un 30% de los periodistas declararan que no se les dieron explicaciones a la hora de negar la información.

La dificultad en la entrega de información pública no solo tiene su aspecto más nocivo en la aplicación de las causales de reserva, sino más también en la negación injustificada o la no respuesta a una solicitud de información. Ciertamente resulta difícil fiscalizar este tipo de malas prácticas institucionales, ya que hasta ahora la ciudadanía no tiene acceso a un registro que transparente el incumplimiento de la Ley por parte de las instituciones públicas.

> *"He hecho muchas solicitudes y la mayoría de las veces pasan los 20 días y jamás tuve respuesta de nada"* (Periodista El Mostrador).

La característica identificable desde el punto de vista de los periodistas respecto de la negación arbitraria de la información pública, es el silencio administrativo con respecto a la

respuesta a la demanda de información pública. Esto deja entrever que aquel silencio puede tener como motivos, por un lado, el olvido para responder, y por otro, la intencionalidad de no responder a la solicitud:

> *"El principal problema, más que la negación es el silencio administrativo, porque la negación tiene que venir fundamentada. Lo que ocurre finalmente es que no te responden"* (Periodista equipo Libertad de Expresión, Universidad de Chile).

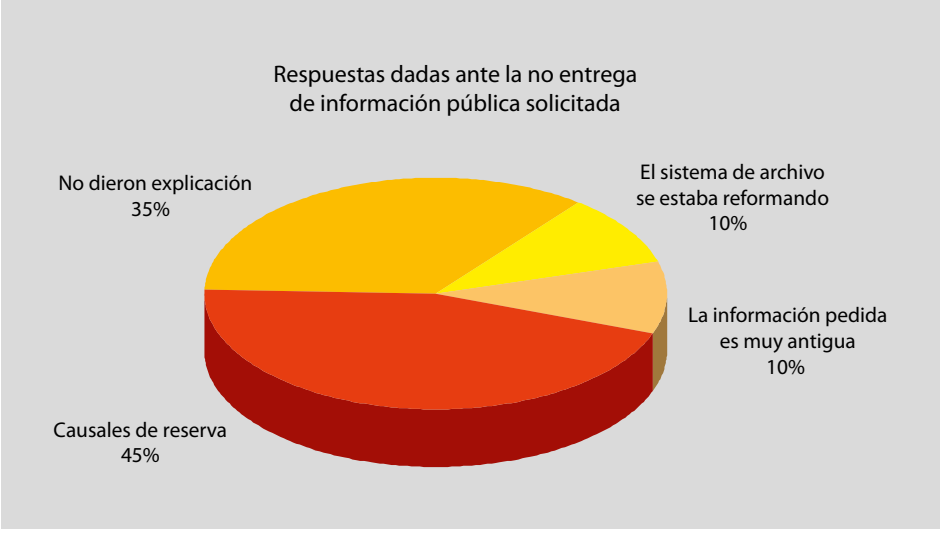
> *"Ni siquiera negaron la información, simplemente no la entregaron, hubo un silencio"*. (Periodista CNN).

Este contexto de negación de la información pública a periodistas también puede ser fuente de información noticiosa en determinadas circunstancias. En este sentido no solo puede ser cuestionable la capacidad institucional en la entrega de información pública, sino que también está en juego para el periodismo, el prestigio de los organismos públicos ante la opinión pública:

> *"El no entregar información para nosotros también es información, y pasa a ser parte de la publicación, o sea se hizo la solicitud y no se quiso entregar la información, y eso al final redunda en mayor credibilidad para el artículo pero también mayor descrédito para el organismo"* (Periodista El Mercurio).

Por otro lado, existe la percepción de que las causales de reserva tienen como característica negativa o defecto crítico de que son muy amplias, vale decir, son de fácil aplicación y es muy viable invocarlas para negar una información pública políticamente problemática:

GRÁFICO Nº 24



Fuente: elaboración propia.

> *"A las causales de reserva habría que precisarlas aún más, para no dar margen a una interpretación, porque si la persona quiere negar la información va a encontrar sí o sí alguna vía de las excepciones que establece la Ley para poder negarla"* (Periodista el Diario El Capital).

Como problemática se suma, además, el poco conocimiento y mala utilización de la Ley (tanto para los usuarios como para las instituciones públicas), las dificultades de orden político son trabas a la libertad de expresión, políticamente controversial para organismos y autoridades públicas:

> *"Las causales de reserva no están debidamente acotadas en la Ley, por lo cual permiten que un servicio pueda invocar una causal de reserva muy fácilmente".* (Periodista Diario El Mercurio).

Recapitulando, es claro que en el contexto de la negación y mala respuesta en la entrega de la información pública existen variados aspectos prioritarios para mejorar: el principal hace referencia al excesivo tiempo de demora en la entrega y la negación arbitraria y sin explicación alguna por parte de los organismos públicos. El otro, es que la amplitud jurídica de las causales de reserva tiene una debilidad crítica, puesto que son muy fáciles de invocar para negar una cierta información pública.

CONCLUSIONES

La mayoría de las solicitudes de información pública ejercidas en el derecho de acceso a la información se realizan por medio de Internet: en efecto, cinco de cada diez personas usan el link Gobierno Transparente y solo dos de cada diez utilizan el formulario en el mismo organismo estatal. Esto es relevante porque muestra que el volumen de demanda se encuentra en mayor medida en el plano virtual, lo que hace más fácil la recepción y gestión de las solicitudes.

Un aspecto interesante en la medición es que 60% de los usuarios utilizaron las dos modalidades de acceso a la información pública: transparencia activa y derecho de acceso a la información. Posiblemente los usuarios necesitan combinar estas dos formas de acceso para completar la información pública de su interés. Sin embargo, también tenemos el caso de algunos periodistas que buscaron alternativas informales para encontrar una determinada información pública. Un 20% de los periodistas afirmaron buscar información sin utilizar la Ley de Transparencia, esto debido a que los tiempos de entrega de la información son demasiado extensos para los tiempos periodísticos.

Sin embargo, los tiempos de respuesta en la entrega de información pública son aceptables, puesto que cinco de cada diez periodistas declararon que la información llegó dentro de los plazos estipulados por la Ley. Para este segmento, un hecho clave que contribuye a mejorar los tiempos de suministro de la información dice relación con la elaboración y correcta redacción de las solicitudes de información pública. Estas deben ser precisas, acotadas y bien redactadas.

Una propuesta relevante, extraída de la opinión de los periodistas, es la creación de un portal que centralice y gestione las solicitudes de información pública, con el fin de evitar los continuos registros en cada sitio web, junto con acotar y transparentar las causales de reserva, a fin de evitar su aplicación arbitraria con el objeto de negar información pública importante de ser difundida.

Con respecto a la evaluación de los aspectos de calidad del acceso a la información pública en el derecho de acceso a la información, la evaluación mejora notoriamente en relación a transparencia activa. El atributo mejor evaluado es la *comprensión* de la información seguido de la *amigabilidad* (formato) de la información pública. Con una menor calificación se encuentra la *confiabilidad* de la información pública y el aspecto con peor medición es la *completitud* de la información pública. A modo general, la evaluación de la calidad en el acceso en el derecho de acceso a la información es positiva.

Un elemento importante al momento de identificar debilidades respecto del acceso a la información pública en el derecho de acceso a la información, es que dos de cada diez periodistas han usado fuentes informales para obtener información, lo que responde básicamente a la demora en los períodos de respuesta de los organismos públicos. Los periodistas, como usuarios de la Ley de Transparencia, observan que los límites de tiempo son demasiado extensos e incluso la recepción de la información llega en manos de los usuarios con más tardanza de la legalmente permitida. Dichos tiempos de respuesta varían de acuerdo al tipo de organismo estatal: los organismos pertenecientes al nivel central son evidentemente superiores a los organismos locales.

Desde el punto de vista de los funcionarios encargados de implementar la Ley de Transparencia, la demora para responder a una solicitud tiene como motivo que el cumplimiento de la Ley es de poco interés para un segmento importante de funcionarios. La transparencia es vista mayoritariamente de modo negativo, como una carga laboral extra y no remunerada. Si bien los funcionarios reconocen deficiencias propias al momento de implementar la Ley, ellos identifican también que gran parte de los usuarios no saben utilizar la Ley de Transparencia y desconocen la naturaleza de la información pública que ellos mismos piden.

Respecto a la medición de transparencia activa, los resultados referidos a los criterios de calidad fueron similares a la primera medición del informe, es así que la *amigabilidad* y la *información completa* tienen las más bajas evaluaciones, siendo el primero de estos dos el aspecto mejor evaluado.

Desde el punto de vista cualitativo, existen problemas singulares asociados a la *completitud* de la información pública. Esta es una problemática dual: por un lado, se entrega excesiva información pública que no corresponde a la información pedida, y por otro, se entrega escasa información pública en relación a lo solicitado.

Otra situación preocupante desde la experiencia de los periodistas es la negación injustificada, la no respuesta y el silencio administrativo. Sin duda son malas prácticas institucionales, que pueden tener como motivo el olvido para responder a la solicitud o la intención de no responder a la demanda de los usuarios.

PARTE III

Ejerciendo el Derecho de Acceso a la Información Pública

Evaluando políticas públicas

EVALUANDO POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La ciudadanía como actor relevante en las decisiones políticas del país tiene el derecho de escrutar las acciones de sus gobernantes e involucrarse en el debate sobre las disposiciones y acciones que se decidan. Ante esto, la Ley de Transparencia es una herramienta indispensable para que las personas accedan a la información necesaria que permita *evaluar* las políticas públicas y programas sociales que el Estado lleve a cabo.

Hasta el momento, el informe ha puesto énfasis en la utilidad del acceso a la información pública para **conocer** o **saber** aspectos generales de la administración del Estado mediante transparencia activa, y **fiscalizar** los actos del gobierno o autoridades públicas a través del ejercicio periodístico, al ejercer el derecho de acceso a la información pública.

Para esta última etapa del estudio, se realizó una medición de la tercera utilidad de la Ley, que corresponde a evaluar los criterios de calidad en el acceso a la información pública de 55 programas sociales implementados en los últimos cinco años por la Administración del Estado chileno.

El sistema de evaluación que el Estado utiliza para analizar la efectividad y cumplimiento de las metas propuestas por los programas en diferentes dimensiones, es a través de los *indicadores de desempeño*, que corresponden a información pública y que son accesibles utilizando la Ley de Transparencia.

SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN POR INDICADORES DE DESEMPEÑO

Hoy en día, en la administración de los Estados a nivel mundial es necesaria la rendición de cuentas como hecho para evaluar los resultados de la gestión pública. En ese sentido, se generaliza el concepto de "accountability" o rendición de cuentas públicas, vale decir, la responsabilidad por los resultados de las políticas públicas: "concepto asociado a la rendición de cuentas, el "accountability" se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública"[11].

Dar cumplimiento de la gestión pública en el Estado de Chile se vincula directamente con el concepto de hacerse responsable por las acciones de gobierno y dar cuenta de ellas involucra los conceptos de *información de desempeño* y de *transparencia*, mientras que su práctica ha requerido de una mayor diversidad y complejidad de mecanismos de administración respecto de los tradicionales (Guzmán; 2003).

Ciertamente, el desempeño debe ser entendido como el logro o el resultado de las actividades llevadas a cabo según objetivos preestablecidos en la administración del Estado. Esto significa que las acciones de las instituciones públicas deben ser evaluadas de acuerdo a mecanismos o instrumentos que permitan medir su desempeño. Las acciones orientadas al desempeño tienen relación por un lado con el concepto de gestión y de presupuesto por resultados, respecto de la gestión por resultados es posible distinguir, como elementos esenciales, el disponer de

11 http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/rendicion-de-cuentas-accountability

la necesaria información de desempeño y de procesos y mecanismos que permitan el uso de esta en los análisis y toma de decisiones de las instituciones (Guzmán; 2005). Por otro, el desempeño vinculado al presupuesto en resultados, es un presupuesto que presenta información sobre lo que las instituciones hacen o esperan hacer con los recursos entregados, es información de desempeño que puede ser presentada como parte del presupuesto público.

En Chile, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) lleva a cabo la implementación de un sistema de gestión que mejora la eficiencia de la asignación de recursos públicos a diferentes programas, proyectos e instituciones. Evidentemente esto permite tener un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria a nivel sistémico en el Estado chileno. El sistema de control de gestión comprende variadas herramientas para evaluar el desempeño, por ejemplo, mediante el uso de "indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); formato estándar de presentación de programas de financiamiento en el presupuesto (fondo concursable); programas de mejoramiento de la gestión (PMG), este último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI)" (Guzmán; 2005).

Como es posible constatar, uno de estos instrumentos de evaluación son los indicadores de desempeño, indicadores que juegan un papel central en el sistema de control de gestión aplicado en Chile. Estos indicadores entraron en vigencia durante los años 1994 y 1997, pero fueron descontinuados y nuevamente reincorporados al proceso presupuestario el año 2001.

Los indicadores de desempeño están asociados a una meta y el indicador permite deducir una medida de logro de la meta que incluye el indicador propiamente tal. Estas metas están relacionadas directamente con el servicio ofrecido por una institución pública, por lo tanto, es posible cuantificar la eficiencia en la entrega de servicios, asignación de recursos y en términos generales la efectividad de los programas sociales: "Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, así el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o subproductos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio de su quehacer" (Guzmán; 2005).

Los indicadores de desempeño están constituidos por información pública, la que permite dar cuenta de la efectividad de los programas sociales de cada organismo estatal y se encuentran asociados a una meta, por lo que el indicador permite deducir una medida de logro de la meta que incluye el indicador propiamente tal. Otra característica de los indicadores de desempeño es que también poseen propiedades que convergen con los criterios de calidad de acceso propuestos por este informe: los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos, entre los cuales destacan la pertinencia, una prudente independencia de factores externos, la comparabilidad, requerir información a costos razonables, ser confiables, simples y comprehensivos, y constituir información de carácter pública (Guzmán; 2005).

En la medida que los indicadores de desempeño sean información pública, cumplan con el objetivo de evaluar políticas públicas y tengan propiedades relacionadas con criterios de calidad de la información, se constituyen como una herramienta muy útil para medir la calidad del acceso a la información pública en un nivel de complejidad mayor.

PERFIL USUARIO AVANZADO

Como fue mencionado anteriormente, el modelo teórico de Chile Transparente contempla un nuevo tipo de usuario definido como un *usuario avanzado* (Cuadro N° 5), el que se caracteriza por demandar información pública con un fin evaluador, en este caso en particular, medir el grado de cumplimiento de programas de políticas públicas.

La denominación del *usuario avanzado* se atribuye a un investigador versado en políticas públicas que demanda información *exclusivamente* a través de la modalidad del derecho de acceso a la información. En términos metodológicos, el informe asoció este usuario avanzado con estudiantes de postgrado con mención en temáticas de políticas públicas[12]. La naturaleza de este sujeto debe certificar determinadas competencias o experticia en la temática de políticas públicas, por tanto, el hecho de poseer estudios de postgrados acreditados (magíster o doctorados) se corresponde con la definición teórica del usuario avanzado: "el título académico es certificado de competencia cultural que confiere a su portador un valor comunicacional duradero y legalmente garantizado […] a través del título escolar o académico se confiere reconocimiento institucional al capital cultural poseído por una persona determinada" (Bourdieu; 2001).

Para obtener la información precisa a fin de evaluar la calidad de acceso a la información pública aplicando los criterios de calidad, se les solicitó a los *usuarios avanzados* que, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, demandaran información correspondiente a indicadores de desempeño con el fin de evaluar esa información y el acceso a la misma a partir de los criterios de calidad.

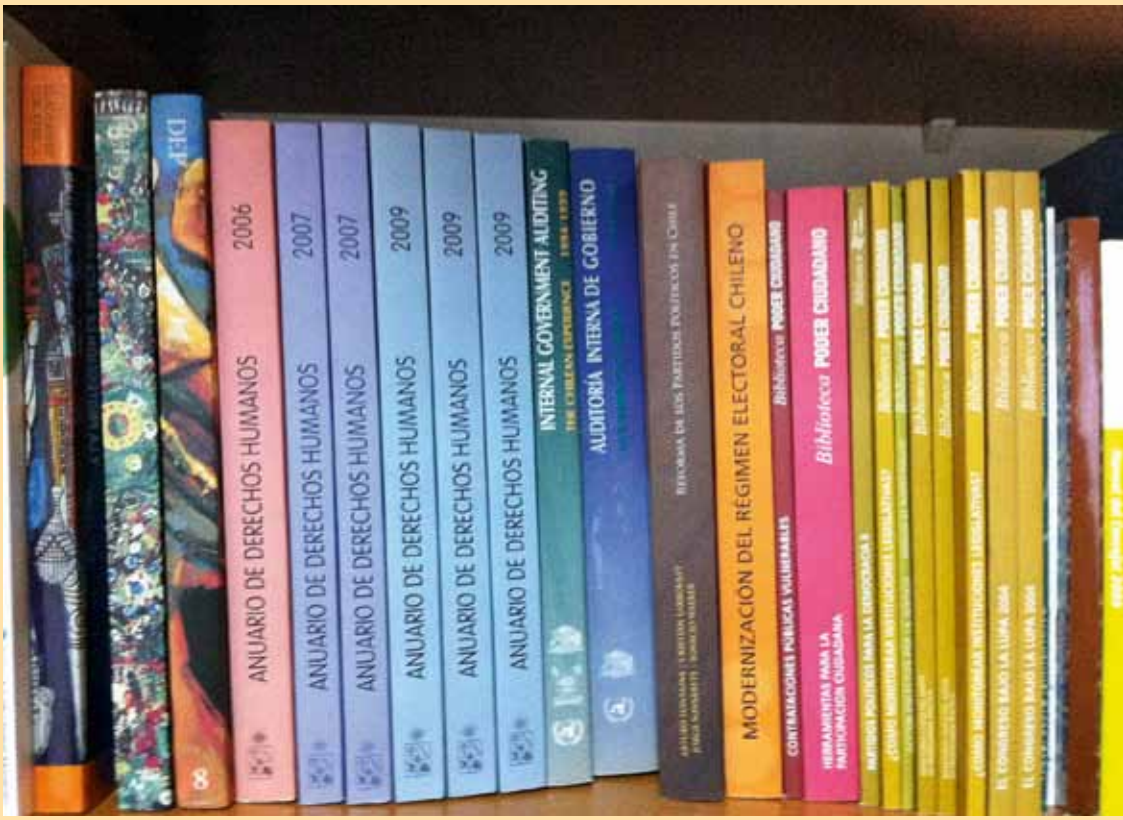
CUADRO Nº 5

Información pública	Tipo de demandas a la información pública	Tipo de usuario asociado	Relación con la Transparencia	
			Transparencia Activa	Derecho de Acceso a la Información
	Saber	Usuario Básico	x	
	Fiscalizar	Usuario Intermedio	x	x
	Evaluar	**Usuario Avanzado**		**x**

12 El diseño metodológico de esta etapa de la investigación se encuentra en el anexo de la tercera parte del informe.

Capítulo 1

¿Qué es un indicador de desempeño?



¿QUÉ ES UN INDICADOR DE DESEMPEÑO?

Los indicadores de desempeño a modo general son una "herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por un institución pública, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro" (DIPRES; 2005). Los indicadores de desempeño que se utilicen para evaluar un programa y sus respectivos resultados que responden como tal a información pública, pueden ser solicitados a través de la Ley de Transparencia mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Como fue mencionado anteriormente, los indicadores de desempeño se enmarcan a modo general en el proceso de *evaluación de políticas públicas* de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). La Dirección de Presupuestos posee un sistema de control de gestión que tiene como objetivo aportar a la eficiencia en la asignación de recursos públicos a programas, proyectos sociales y organismos públicos, mejorando su gestión. La evaluación del desempeño de los programas sociales tiene dimensiones o focos en los que se evalúa su rendimiento como indicador propiamente tal, en este caso los indicadores de desempeño *son focos de gestión* que pueden ser evaluados e identificados como información pública.

Actualmente es posible reconocer, dentro del proceso de gestión de evaluación de los programas sociales, cuatro indicadores, los que corresponden a la **eficacia**, **eficiencia**, **economía** y **calidad** del servicio. La definición que entrega la DIPRES para cada indicador es la siguiente:

Eficacia: grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia en tanto exista claridad respecto de los objetivos de la institución (DIPRES; 2005).

Eficiencia: describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles (DIPRES; 2005).

Economía: este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional. En el marco de la misión, la administración de recursos institucionales exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos (DIPRES; 2005).

Calidad: es una dimensión específica del concepto de eficacia que se remite a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus clientes, usuarios y beneficiarios. Se refiere a atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención (DIPRES; 2005).

INDICADORES DE DESEMPEÑO: INFORMACIÓN ESTRATÉGICA PARA MEDIR CALIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Para poder evaluar la calidad del acceso de la información solicitada en primordial demandar información que nos permita construir un indicador de desempeño. Veamos un ejemplo, el *indicador de calidad* hace referencia a información pública que mide el servicio o beneficio que tiene un programa social, por tanto la información que lo constituye da cuenta de características particulares del servicio de un programa de política pública.

Si queremos evaluar la calidad del acceso y la información solicitada del programa social de JUNAEB "Bonificación de prácticas de educación media técnico profesional - social del año 2006", y necesitamos construir el indicador de desempeño de calidad "Porcentaje de alumnos que declara que la práctica mejoró sus competencias y sus perspectivas de inserción en el mercado de trabajo", se requiere solicitar a la JUNAEB la siguiente información:

- **Información N° 1:** listado del Nº de alumnos que declara que la práctica mejoró sus competencias y sus perspectivas de inserción laboral del "Programa bonificación de prácticas de educación media técnico profesional del año 2006", perteneciente a JUNAEB.
- **Información Nº 2:** listado del Nº de alumnos que participa de las prácticas de educación media técnico profesional, pertenecientes al programa de JUNAEB "Programa de bonificación de prácticas de educación media técnico profesional" del año 2006.

Como es posible constatar en el ejemplo, es factible demandar información pública asociada a cada uno de los indicadores de desempeño: *eficacia, eficiencia, economía* y *calidad*, por tanto, el desafío de esta etapa del informe es evaluar políticas públicas a través de los indicadores de desempeño. Esto trae como consecuencia verificar los rendimientos de los criterios de calidad de acceso a la información pública en cada uno de los indicadores señalados, medir la capacidad de respuesta de diferentes organismos públicos e indagar fundamentalmente en los criterios de calidad del acceso a la información pública.

Capítulo 2

Evaluación de los criterios de calidad del acceso a la información pública mediante indicadores de desempeño

EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES SEGÚN TIPO DE INDICADOR DE DESEMPEÑO, A PARTIR DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Uno de los principales desafíos de esta parte del informe es poner a prueba la evaluación de programas de políticas públicas construyendo los diferentes indicadores de desempeño, de manera de evaluar cómo estos responden a la calidad del acceso de la información pública que los constituye. Para ello se le pidió a cada usuario avanzado solicitar información pública utilizando tanto la vía electrónica y solicitando directamente en las oficinas públicas.

Al igual que en las etapas anteriores se continuó evaluando según criterios de calidad de amigabilidad, completitud, comprensión y confiabilidad de la información pública. En este sentido, los indicadores de desempeño cumplen de manera satisfactoria el propósito de "evaluar", puesto que cada indicador apunta a la valoración de determinadas características asociadas al desempeño de un programa. Por tanto, se consideró la estimación de la calidad de acceso de la información pública para cada indicador de desempeño por separado, vale decir, se midieron los aspectos de calidad de acceso para el indicador de economía, calidad, eficacia y eficiencia.

A continuación se presentan los resultados que comparan los criterios de calidad del acceso a la información pública para cada indicador de desempeño:

- **Evaluación de los recursos públicos destinados a los programas sociales, a partir del acceso a la información pública (Indicador de Economía)**

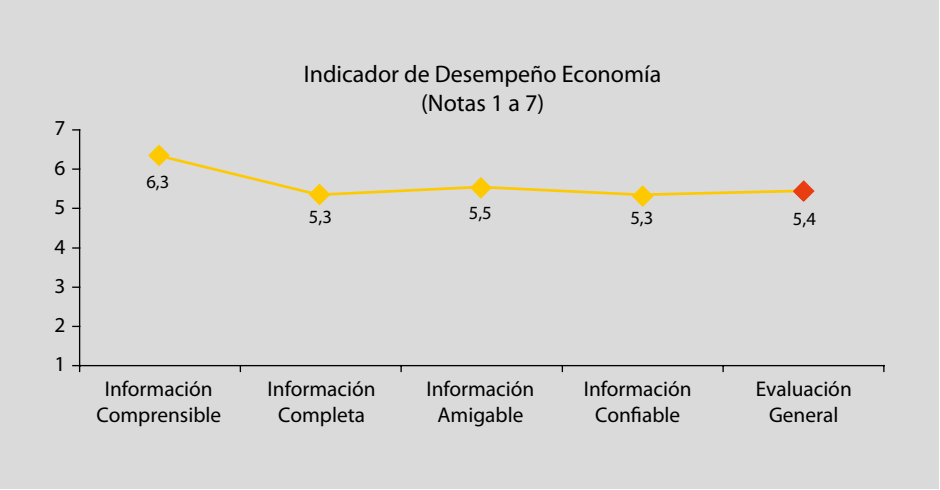
En primer lugar se consideró evaluar el indicador de desempeño de *economía*. La información pública de este indicador hace referencia a la "capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional" (DIPRES; 2005). Efectivamente, cada programa de beneficio social tiene información específica asociada a los costos y movilización de recursos financieros para la aplicación efectiva de cada programa. La información del indicador es de carácter público, por tanto es posible utilizarla como herramienta para medir el rendimiento del programa social por un usuario conocedor de la temática de programas sociales.

El Gráfico N° 25 muestra la evaluación comparada de los cuatro aspectos de calidad del acceso para el indicador de Economía. Se constató que el criterio de calidad de acceso a la información pública con mejor evaluación es la comprensión con nota 6,3, seguido de la amigabilidad con nota 5,5, la confiabilidad con nota 5,3 y la información completa con un 5,3. El dato general señala que la evaluación general en el acceso a la información del indicador de desempeño de Economía es buena, con nota de 5,4. La información pública de la administración de recursos de los programas sociales, ciertamente tiene buena evaluación en los aspectos de comprensión y la amigabilidad. La pregunta que cabe hacerse es: esta información referente a los recursos de cada programa ¿tiene relación con una mayor rigurosidad en la sistematización y orden de gastos por parte de los organismos públicos?

- **Evaluación de los beneficios entregados por los programas sociales, a partir del acceso a la información pública (Indicador de Calidad)**

Otro ámbito en la evaluación de los indicadores de desempeño es verificar ciertamente si cada programa social cumple con la misión de satisfacer las necesidades de los sujetos receptores

GRÁFICO Nº 25



Fuente: elaboración propia.

del beneficio otorgado. En este caso, el indicador de desempeño directamente relacionado a este tipo de información es el indicador de calidad. Este indicador será entendido como aquella información pública que da cuenta de la "capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Se refiere a atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención" (DIPRES; 2005).

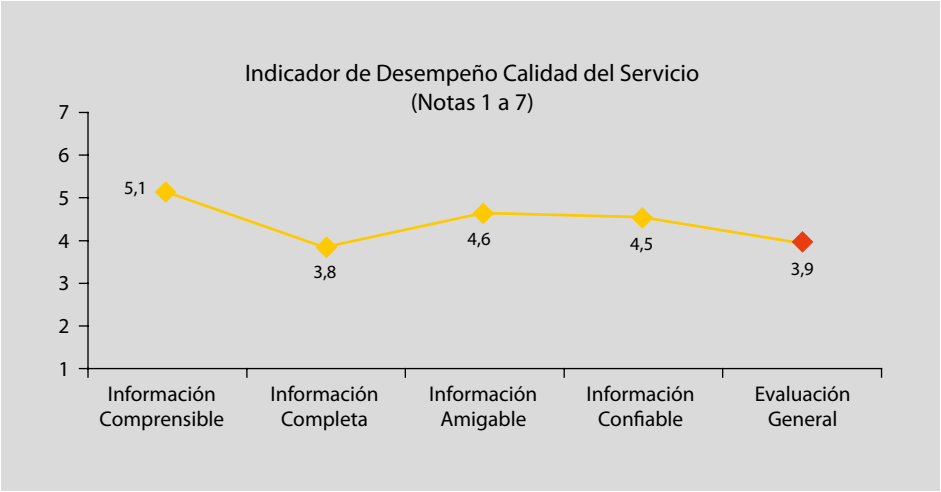
La información vinculada a la respuesta a las necesidades de una población beneficiaria de una política social tiene un dato empírico que comprueba la satisfacción de los usuarios respecto del bienestar otorgado por los programas. En este caso en particular se evaluó con información pública que da cuenta de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas respecto de las necesidades de los beneficiarios, y esto es posible de verificarlo con el indicador de desempeño de calidad.

El Gráfico N° 26 muestra la evaluación comparativa de los cuatro aspectos de calidad del acceso a la información pública, para la construcción del indicador de desempeño de Calidad.

Los datos señalan que la *comprensión* de la información pública consiguió la mejor nota con un 5,1, seguido de los conceptos de *amigabilidad* y *confiabilidad* de la información pública, con nota 4,6 y un 4,5 respectivamente. La calificación más baja corresponde a la información *completa* con un 3,8. El promedio general obtenido para este indicador en calidad en el acceso en la información pública, es una nota 3,9.

El diagnóstico muestra que la evaluación de la calidad de la información pública de los programas sociales es mayoritariamente regular o deficiente. Este hecho es preocupante por un lado, puesto que no se encontró toda la información de calidad de los programas (información incompleta), la información existente no tuvo un formato entendible (amigable)

GRÁFICO Nº 26



Fuente: elaboración propia.

y era poco confiable. La evaluación de la calidad del servicio de un programa social no solo puede ser observada respecto de la satisfacción de los beneficiarios, sino también desde la propia información contenida en este tipo de indicador. La comprensión de la información respecto de la calidad del servicio es el aspecto mejor evaluado, sin embargo, su nota baja considerablemente respecto del indicador de economía. La amigabilidad y confiabilidad de la información pública en la calidad del servicio son evaluadas de manera regular, y la evaluación general del acceso a la información en la calidad del servicio es deficiente.

A la luz de los resultados es posible deducir que para el indicador de la calidad del servicio es muy importante estratégicamente que mejore su evaluación en la completitud de la información pública. Esto se justifica por la necesidad de verificar la efectividad de la calidad en la entrega de beneficios en los programas de políticas sociales del Estado.

- **Evaluación del cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, a partir del acceso a la información pública (Indicador de Eficacia)**

La evaluación de los programas sociales también considera una dimensión particular que hace referencia al cumplimiento de sus objetivos, sin considerar dentro de la medición los recursos que son utilizados para cumplir con la política social propiamente tal. Esta característica dentro de los indicadores de desempeño apunta al concepto de eficacia, por tanto cada programa puede ser evaluado a partir de la efectividad de sus tareas sin tomar en cuenta la movilización de recursos para poder lograr los objetivos de sus beneficios.

Esto significa para la evaluación de la calidad del acceso a la información pública que es posible verificar la eficacia de los programas sociales de acuerdo a la información pública que permite construir este indicador. La información pública del indicador de desempeño

de eficacia permite evaluar el "grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área o la institución como un todo está cumpliendo con sus objetivos sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello" (DIPRES; 2005).

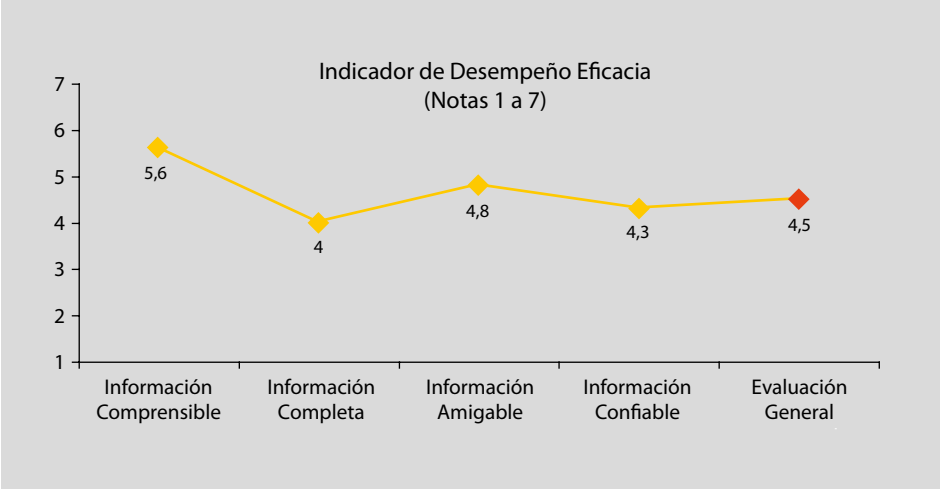
Es así como el Gráfico Nº 27 muestra que el aspecto de calidad mejor evaluado de acuerdo a la eficacia de los programas sociales fue la comprensión de la información con nota de 5,5, luego los aspectos de amigabilidad y confiabilidad de la información entregada tienen notas de 4,8 y 4,3 respectivamente. La calificación más baja corresponde a la información completa con nota 4,0. La evaluación general en el acceso a la información pública referente al indicador de eficacia tiene una nota regular de 4,5.

La tendencia general en la evaluación en la calidad de la información de la eficacia en los programas sociales muestra que las notas son bajas. Nuevamente la información es incompleta y poco confiable, no obstante, mejora el formato de la información. La comprensión de la información pública en el cumplimiento de los programas sociales es otra vez el aspecto mejor evaluado.

- **Evaluación de los beneficios realizados con los menores costos posibles, a partir del acceso a la información pública (Indicador de Eficiencia)**

El concepto de eficiencia en los indicadores de desempeño hace referencia al nivel óptimo alcanzado en la prestación de un servicio específico con respecto a los insumos requeridos para ejecutarlo. El indicador correspondiente a la eficiencia de los programas sociales está asociado a la información pública respectiva que da cuenta de "la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles" (DIPRES; 2005).

GRÁFICO Nº 27



Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la evaluación señalan que el criterio de calidad con mejor evaluación en eficiencia es la comprensión de la información pública con nota 5,2, la información completa y la amigabilidad de la información tienen notas de 4,8 y 4,7 respectivamente, y la confiabilidad con nota 4.6. Finalmente la evaluación general para el indicador de desempeño de eficiencia es una nota de 4,6.

La evaluación de la información pública referente a la producción física de los productos o ejecución de acciones con el mínimo de recursos, o sea la eficiencia de los programas sociales, son en su mayoría regulares, sin embargo, mejora la evaluación de la comprensión de la información pública del indicador.

- **Evaluación comparada entre indicadores de desempeño, según los criterios de calidad**

Una vez especificadas las evaluaciones de la calidad del acceso a la información pública para cada uno de los indicadores de desempeño *economía, calidad, eficiencia* y *eficacia*, puede efectuarse una comparación entre cada indicador respecto de cada uno de los aspectos de calidad de acceso a la informacion pública.

Como es posible observar, el criterio de comprensión de la informacion pública tiene la mejor evaluación en los distintos indicadores de desempeño. Este podría ser explicado porque estamos frente a usuarios que tienen conocimiento sobre la evaluación de políticas públicas o programas sociales[13]. Los demás criterios presentan evaluaciones regulares y bajas, reafirmando la idea de que la información debe avanzar en términos de amigabilidad y completitud, aspectos importantes para alcanzar en el espacio público lo que se denomina lenguaje ciudadano.

- **Evaluación general comparada de los indicadores de desempeño**

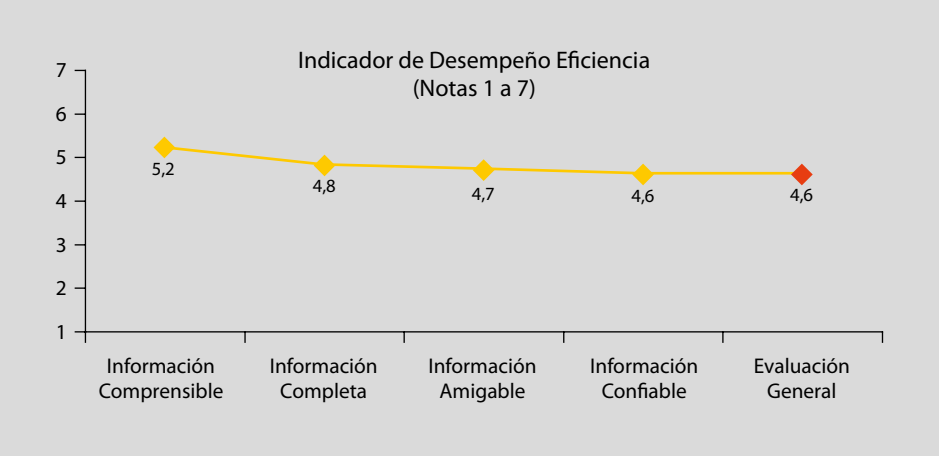
El Gráfico Nº 30 muestra las evaluaciones generales del acceso a la información pública para cada uno de los indicadores de desempeño como fue expresado anteriormente. La evaluación del indicador de desempeño de economía es la más alta de todos los indicadores con nota 5,4. Le siguen las evaluaciones de los indicadores de eficiencia y eficacia. El indicador de desempeño peor evaluado es el indicador de calidad, con nota 3,8. En definitiva, el promedio general de los indicadores de desempeño corresponde a una nota final de 4,1.

Finalmente los usuarios avanzados evaluaron por medio de una nota (1 a 7) la entrega de la información pública dada por la institución para construir todos los indicadores de desempeño. En este ítem se obtuvo una nota de 4,1, la que coincide con la nota promedio de la evaluación de los cuatro indicadores y que habla de la necesidad de mejorar la entrega de información cuando ésta aumenta en complejidad.

La evaluación también refleja otro hecho importante: si son bajas las evaluaciones en la calidad del acceso en los indicadores de desempeño, necesariamente la evaluación de las políticas públicas será un ejercicio árido y dificultoso para la ciudadanía, ya que la condición que hace

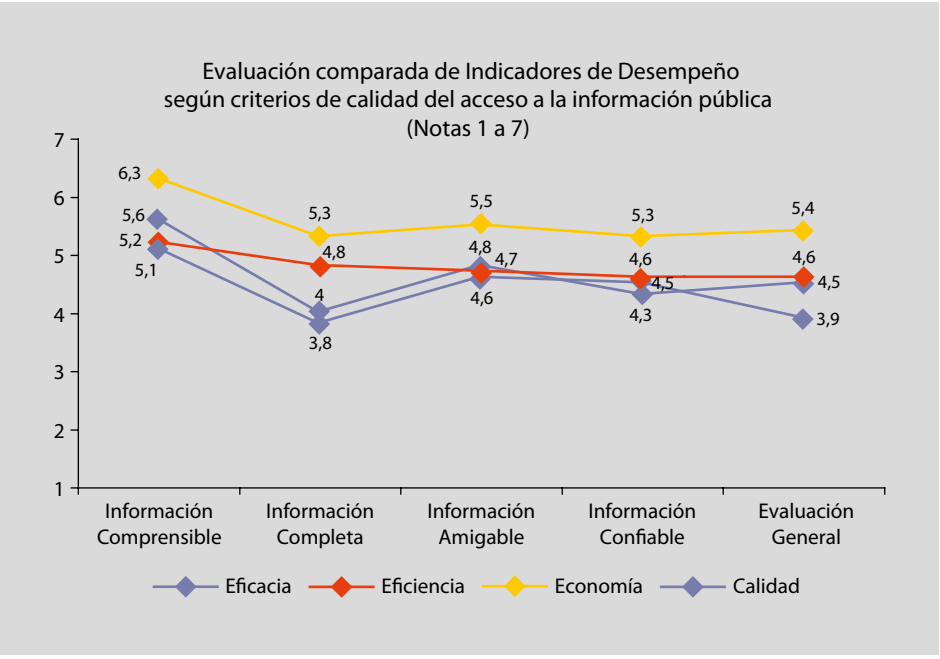
13 Esta afirmación se presenta como un supuesto que no ha sido demostrado.

GRÁFICO Nº 28



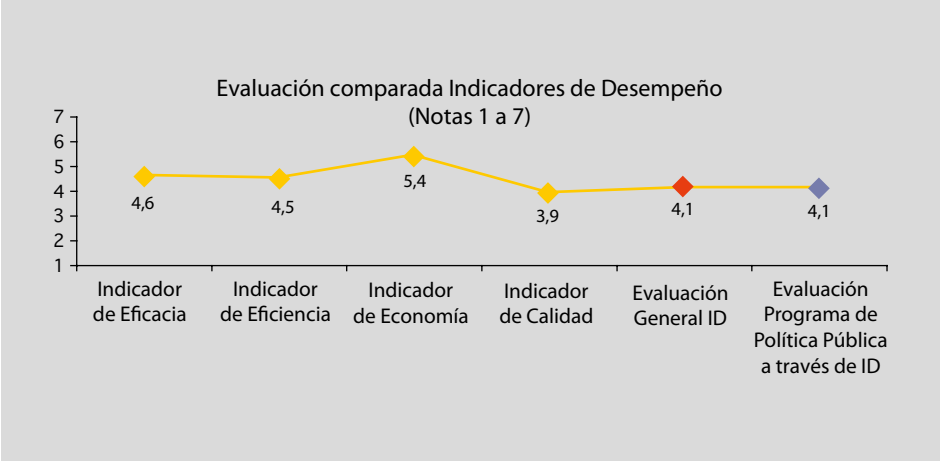
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO Nº 29



Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO Nº 30



Fuente: elaboración propia.

posible el uso de la información pública como herramienta de la evaluación de una política pública, es la calidad del acceso a la información.

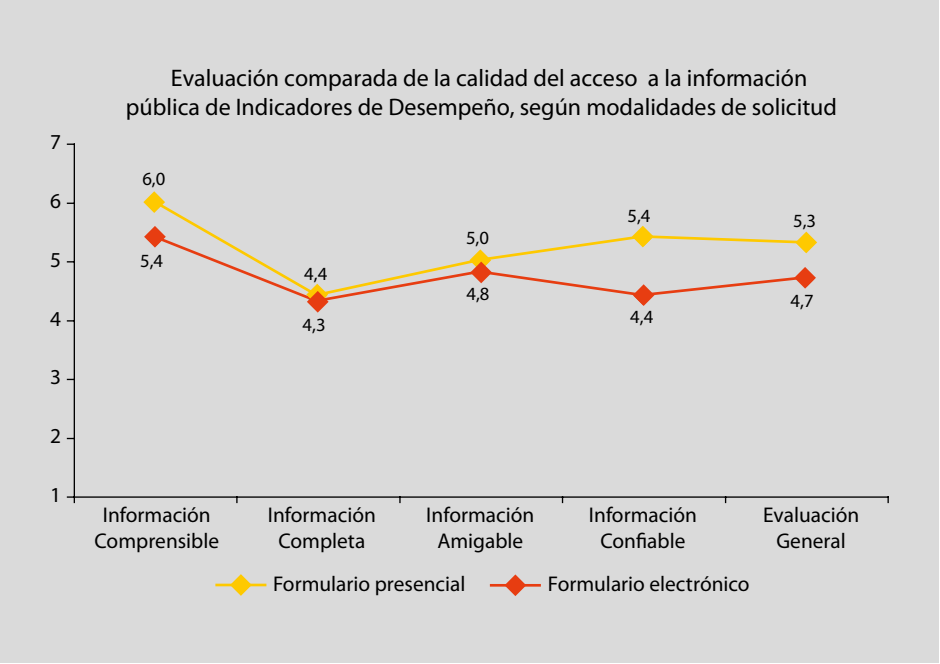
Ciertamente, las evaluaciones generales de cada indicador de desempeño muestran de manera evidente que el acceso a la información pública baja considerablemente sus rendimientos cuando aumenta el nivel de complejidad, al momento de construir un indicador con información pública, complejidad que no solo está presente en la construcción del indicador de desempeño propiamente tal, sino también en la naturaleza de la información pública solicitada. De acuerdo al resultado obtenido por las instituciones seleccionadas, cabe preguntarse si este panorama en la evaluación de la calidad del acceso a la información pública es homologable a los demás organismos centrales. En ese sentido resulta difícil generalizar la situación; sin embargo, es importante enfatizar que a la luz de los resultados los organismos seleccionados no fueron capaces de rendir de manera óptima a los altos estándares que exige este tipo de información.

EVALUACIÓN COMPARADA DE LA CALIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SEGÚN MODALIDAD DE SOLICITUD

También es importante comparar la calidad del acceso de la información a partir de dos modalidades para ejercer el derecho de acceso a la información: vía web y vía presencial. Esta diferenciación nos permite establecer un punto de valoración respecto de la calidad del acceso a la información pública en relación a sus rendimientos como formas de acceso.

Efectivamente, los datos exponen diferencias (Gráfico Nº 31), pues la modalidad mejor evaluada en la calidad del acceso fue la realizada de manera presencial. En efecto, en casi todos los criterios poseen una buena evaluación. La modalidad de solicitud de información pública vía Internet presenta calificaciones menores en los distintos criterios, así como también en forma general.

GRÁFICO Nº 31



Fuente: elaboración propia.

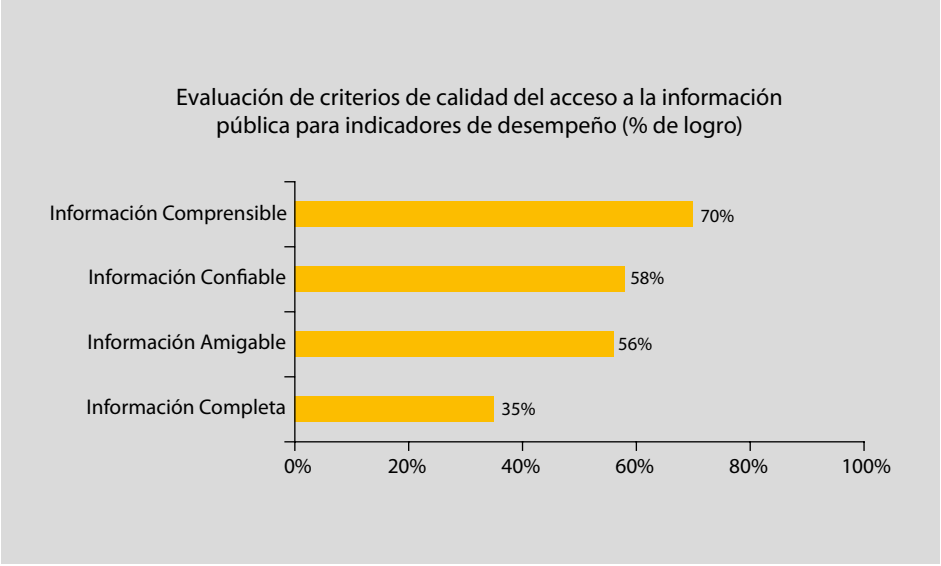
Específicamente, son significativas las diferencias que se muestran en la *confiabilidad de la información*, donde la alternativa presencial es mucho mejor evaluada. Esto podría ser explicado por el hecho de que la solicitud de información en el plano de una relación interpersonal directa es más fidedigna para los usuarios que una solicitud mediada por un sitio electrónico.

La comprensión de la información pública aparece como un criterio bien evaluado en ambos modos de solicitud. El criterio *información completa* presenta bajas evaluaciones en ambos accesos, lo que evidencia nuevamente que es un aspecto crucial a mejorar y que se presenta reiteradamente en las tres etapas de este informe.

Índice de calidad de acceso a la informacion pública en la evaluación de indicadores de desempeño

Por último, se creó un índice de logro que permite evaluar niveles de calidad de acceso a partir de la información obtenida de la evaluación de los indicadores de desempeño. El Gráfico Nº 32 resume cada uno de los criterios de calidad, demostrando que la comprensión de la información pública alcanza el mayor logro con un 70% en términos de calidad de acceso a la información pública. Le sigue la confiabilidad de la información pública con un resultado de 58% y la amigabilidad con un 56% respectivamente. En último lugar el criterio con menor consecución es otra vez la información completa, con un 35%.

GRÁFICO Nº 32



Fuente: elaboración propia.

La medición del logro en la calidad de acceso a la información pública en esta tercera etapa muestra la misma tendencia que las mediciones anteriores: reiteradamente es la comprensión de la información pública el criterio mejor evaluado y la información completa el criterio con menor calificación.

Capítulo 3

Experiencias en el proceso de acceso a la información pública

EXPERIENCIAS DE LOS USUARIOS AVANZADOS QUE SOLICITARON INFORMACIÓN PÚBLICA

Existe una relación muy estrecha entre la calidad del acceso a la información pública y el modo en cómo se accede a este derecho. La calidad en el acceso como hemos visto a lo largo del informe está relacionada con la comprensión, amigabilidad, completitud y confianza. Estos aspectos pueden ser replicables a los planos del acceso a la información pública tanto en transparencia activa como en derecho de acceso a la información, en sus modalidades presencial y por vía web.

La calidad del acceso adquiere características y diferencias particulares dependiendo del modo en que sean realizadas las solicitudes. La singularidad de estas diferencias son observables en las experiencias de los usuarios avanzados (estudiantes de postgrado), que solicitaron información pública para construir cada uno de los diferentes indicadores de desempeño. Las percepciones de los usuarios avanzados varían de acuerdo a la modalidad usada para acceder a la información pública, vale decir, las experiencias fueron diferentes tanto para las solicitudes de información de manera presencial como por Internet.

- **Experiencias de solicitudes de información pública mediante página web**

Uno de los hechos más recurrentes al momento de solicitar información pública de los programas sociales, fueron los problemas tecnológicos propios de las plataformas web institucionales. La situación más habitual resultó ser la imposibilidad de realizar la solicitud, porque existen problemas en el proceso de registro en los portales web de algunas instituciones:

> *"No pude realizar la solicitud de información porque al momento de registrarme, la página de ingreso no funcionó. Después de registrarme llegó un mail que permite activar la cuenta, pero al momento de ingresar como usuario y password, el sistema no lo reconocía. Hice el intento en otros pc y tampoco resultó"* (Estudiante de Postgrado).

Una característica recurrente en las peticiones de información pública para los indicadores de desempeño, fue que la información pública no se encontró directamente en el organismo encargado de aplicar la política pública. Vale decir, el organismo estatal no tenía la información pública de su propio programa social , por tanto, se dio la situacion que determinados organismos públicos aplicaron el artículo Nº 13 de la Ley de Transparencia, el que hace referencia a que si la información que se solicita no es de competencia de la institución solicitada, esta última deberá redirigir la solitud a la entidad correspondiente.

> *"Solicité información para el Programa de Atención a Víctimas (2008) el día 21 de febrero 2011. El día 12 del plazo hábil recibí un correo electrónico el cual adjuntó una carta que especificaba que la solicitud de información fue derivada al Ministerio del Interior, pues es la entidad competente en responder a aquella solicitud"* (Estudiante de Postgrado).

Casos de derivación de solicitudes de información son recurrentes, debido a que muchos usuarios desconocen el vínculo entre la información solicitada y la entidad pública obligada a tenerla. No es requisito para acceder a información pública que los usuarios sepan cuál es la institución que posee la información demandada. El grave problema que se presenta es que cuando la institución pública deriva la solicitud, la segunda institución pierde contacto con el solicitante, concluyendo en la no entrega de la información pedida.

Asimismo, hubo situaciones en las que se requirió información pública y la respuesta institucional tuvo como argumento que mucha de la información necesitada no se encontraba sistematizada. En estos casos se invocó el artículo Nº 15 de la Ley de Transparencia, el cual menciona que si la información está presente en libros o documentos, el organismo se contactará personalmente con la persona demandante de la información para coordinar cómo acceder a aquella:

> *"Recibí un correo electrónico en el cual se adjuntó una carta que decía que gran parte de la información solicitada, no estaba sistematizada pero sí cuenta con las fuentes originales. Remitiéndose al artículo 15[14] de la Ley Nº 20.285, se me comunicó que una parte importante de la información estaba en las oficinas de la institución, con excepción de aquella que dice relación con procesos concursables que están en actual ejecución, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 letra b)[15] del mismo cuerpo legal. Mediante correo electrónico se coordinó una visita a la institución para ir a retirar la información personalmente. No pude acceder a toda la información solicitada, ya que la institución señaló que ellos no cuentan con ella y que era la DIPRES quien debía poseerla".* (Estudiante de Postgrado).

- **Experiencias de solicitudes de información pública mediante modalidad presencial**

En el caso de las solicitudes efectuadas de modo presencial también se presentaron casos en los que se derivaron las solicitudes de información pública a otros organismos. En este sentido, los usuarios tuvieron que dirigirse personalmente a la entidad correspondiente. Al igual que en las solicitudes de información vía web, los organismos públicos invocaron el artículo Nº 13 de la Ley de Transparencia, que indica que toda información que no se encuentre disponible en un organismo público específico, el funcionario debe derivar la solicitud a la institución o autoridad que la posea[16].

> *"Solicité información para el Programa Laboral en el Medio Libre (2005) el día 9 de marzo 2011. El día 7 del plazo hábil recibí un correo electrónico el cual venía con una carta que especificaba que la solicitud de información fue derivada a Gendarmería de Chile, pues es la entidad competente en responder a lo solicitado"* (Estudiante de Postgrado).

Los usuarios avanzados también mencionaron en sus experiencias que determinados organismos públicos se encontraron con funcionarios que nunca antes habían recibido una solicitud de información pública de manera presencial. Por tanto, los funcionarios desconocían el conducto

14 Artículo 15.- Cuando la información solicitada esté permanentemente a disposición del público, o lo esté en medios impresos tales como libros, compendios, folletos, archivos públicos de la Administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se comunicará al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información, con lo cual se entenderá que la Administración ha cumplido con su obligación de informar.

15 Artículo 21.- Las únicas causales de secreto o reserva en cuya virtud se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información, son las siguientes: - Cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, particularmente:
b) Tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas.

16 Artículo 13.- En caso que el órgano de la Administración requerido no sea competente para ocuparse de la solicitud de información o no posea los documentos solicitados, enviará de inmediato la solicitud a la autoridad que deba conocerla según el ordenamiento jurídico, en la medida que ésta sea posible de individualizar, informando de ello al peticionario. Cuando no sea posible individualizar al órgano competente o si la información solicitada pertenece a múltiples organismos, el órgano requerido comunicará dichas circunstancias al solicitante.

regular para responder según lo que dictamina la Ley. Este desconocimiento del procedimiento correspondiente conllevó a la no respuesta definitiva de solicitudes de información:

> *"Solicité información para el Programa Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias (2009) el día 7 de marzo 2011. Los funcionarios no sabían muy bien cómo proceder, ya que era primera vez que recibían una solicitud de información presencial. El día 4 de abril se cumplieron los 20 días hábiles de plazo. Al cumplimiento del plazo no recibí ninguna respuesta"* (Estudiante de Postgrado).

> *"Pregunté a los guardias dónde realizar la solicitud y ellos me enviaron a la Oficina de Partes, de ahí a la Oficina de Atención Ciudadana. En esta última oficina tuve que hablar con la jefa del lugar quien se mostró reacia a entregar la información. Me preguntó que para qué la quería, que lo hiciera por Internet, que de dónde había sacado esas preguntas, que por qué no iba a la DIPRES, que ellos no tenían nada. Después de un rato, la jefa del lugar accedió a entregarme el formulario, ésta leyó lo solicitado y comentó que era mucha información, que no me la iban a dar y que estaba mal escrito, etc.* (Estudiante de Postgrado).

Es importante recalcar que también se presentaron problemas en la entrega de información de los indicadores de desempeño, debido a actitudes reactivas por parte de los funcionarios públicos. Algunos argumentaron que no se encontraba una determinada información pública de años anteriores, debido a que esta se había producido en mandatos anteriores y con el cambio de gobierno, ésta ya no se encontraba disponible. Lo anterior deja de manifiesto que los organismos públicos no tenían organizada la información de los programas sociales de gobiernos anteriores, y solo manejaban la información del gobierno actual. Es posible suponer entonces que el problema surge en el cambio de equipos administrativos en determinados organismos públicos, y por lo tanto esto también incide en una adecuada respuesta institucional junto con la necesidad de contar con una adecuada ley de archivos:

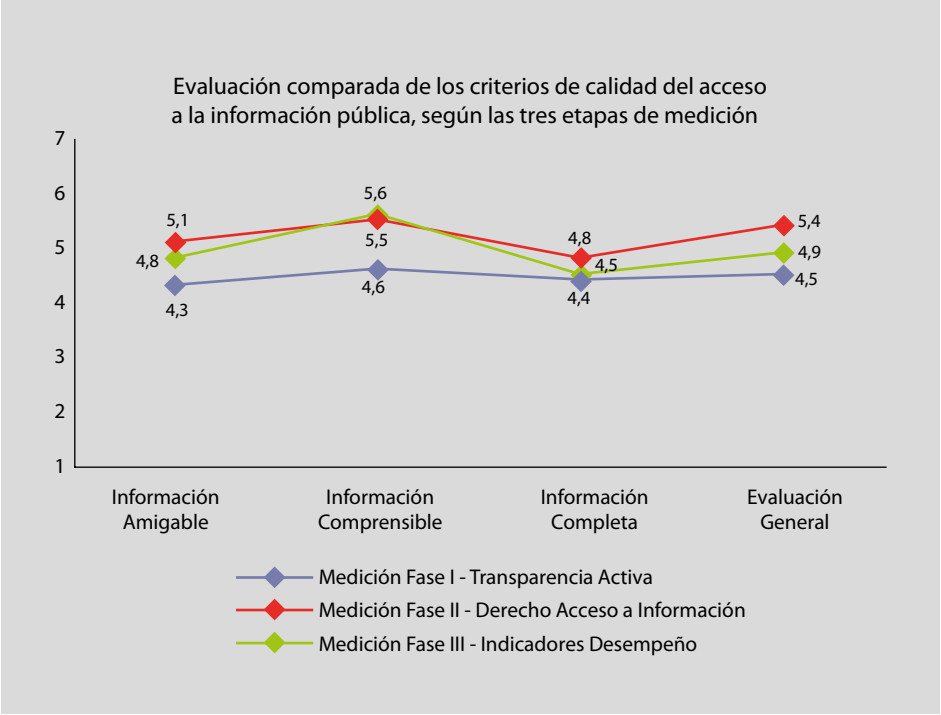
> *Al tercer día hábil de plazo, recibí un llamado telefónico de la institución para comentarme que no toda la información que solicitaba estaba disponible, con el argumento de que por el cambio de gobierno, ellos no tenían acceso a información de gobiernos anteriores".* (Estudiante de Postgrado).

COMPARACIÓN DE LA CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ENTRE TRANSPARENCIA ACTIVA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

De acuerdo al diagnóstico realizado y a los resultados extraídos de las evaluaciones en cada etapa anterior, es necesario integrar las tres mediciones a modo de comparar cada uno de los criterios de calidad del acceso a información tanto en transparencia activa, derecho de acceso a información pública y solicitando información correspondiente a indicadores de desempeño. El Gráfico Nº 33 muestra la evaluación comparada de los criterios de calidad para cada una de las mediciones efectuadas en las etapas anteriores.

Se constató que el nivel usuario básico es el que tiene la percepción más negativa en relación a la calidad del acceso a la información pública. Para estos usuarios los criterios son evaluados de manera homogénea, lo que indica que los tres aspectos: amigabilidad, completitud y comprensión deben ser analizados y mejorados en lo que concierne a transparencia activa.

GRÁFICO Nº 33



A grandes rasgos, el desafío está puesto en que la información que se publica en transparencia activa adopte en sus contenidos un lenguaje y formatos más entendibles para la ciudadanía. Cuando se solicita información, ejerciendo el derecho de acceso a la información y precisa detalladamente y de manera clara la información requerida, la respuesta a esa solicitud será más específica, certera y de mejor entendimiento para quien la solicite.

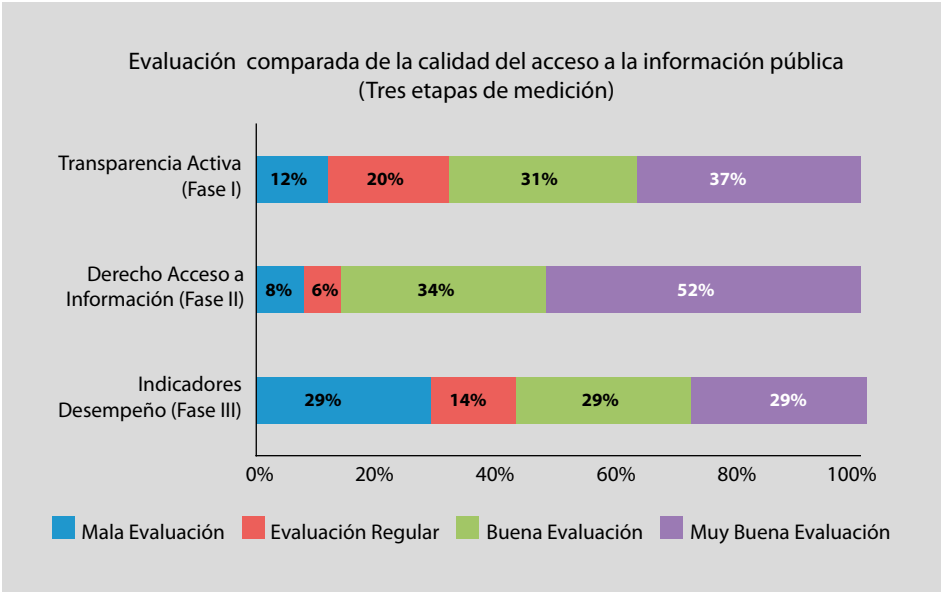
Al evaluar la calidad del acceso a la información pública, el criterio que alcanza mayor valoración en las distintas etapas es el de la comprensión de la información.

Por el contrario, en las tres mediciones, las instituciones públicas tienen un bajo desempeño al momento de publicar y entregar información completa, lo que repercute en la utilidad que el ciudadano pueda atribuirle a dicha información.

EVALUACIÓN COMPARADA DE LAS TRES ETAPAS DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Gráfico Nº 34 muestra la comparación de las evaluaciones generales de las tres fases del informe medidos en niveles de evaluación. La fase II que evalúa la calidad del acceso mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información aparece como la etapa mejor calificada.

GRÁFICO Nº 34



Fuente: elaboración propia.

Si se consideran los niveles de complejidad de la evaluación del acceso a la información pública, tanto en la evaluación del usuario básico (fase I) como el usuario avanzado (fase III), se presentan las calificaciones más bajas. Esto demuestra la existencia de debilidades en la oferta de acceso de información institucional de los organismos del Estado, tanto en la publicación de información pública más general como en las respuestas de información pública más sofisticadas y detalladas.

CRITERIO DE CALIDAD:

Comparando las tres mediciones, según criterios de calidad, se muestra lo siguiente:

Amigabilidad:

Las mejores evaluaciones son notorias en las fases II y III con respecto al criterio de amigabilidad de la información, corroborando así la tendencia general de que aumentan positivamente las evaluaciones de la calidad del acceso a la información pública cuando se emplea la modalidad de derecho a acceso a información, a diferencia de la vía de transparencia activa. Esta situación muestra un hecho evidente que se relaciona directamente con la naturaleza del acceso y la información pública solicitada, puesto que el formato de la información adquiere mayor sentido en las solicitudes personalizadas de la información pública. Por tanto, es evidente que la amigabilidad en transparencia activa tenga una evaluación más baja, ya que su

estandarización como información delimita un marco mayor de observación. Por lo tanto, los formatos que se utilizan actualmente para publicar información en transparencia activa deben ser más atractivos y fáciles de entender por parte de los usuarios.

Comprensión:

La comprensión de la información pública en las tres fases de medición tiene buenas evaluaciones en general. Este hecho muestra que este criterio de calidad tiene los mayores rendimientos en el acceso a la información pública de todos los criterios de calidad evaluados. Como es posible observar, la comprensión de la información pública tiene un mayor sentido en las solicitudes de información, puesto que se personaliza la información por parte de los usuarios y, por ende, las instancias de mayor comprensión son más altas en este plano del acceso. En el plano de la transparencia activa se presenta una situación similar que en la evaluación de la amigabilidad, puesto que al presentarse un formato poco amigable evidentemente la comprensión de la información baja.

Completitud:

La información completa tiene evaluaciones asimétricas en las distintas mediciones, no obstante, la tendencia general es la percepción negativa, hecho que es más notorio con respecto a los demás criterios de calidad medidos. La completitud de la información pública tiene su mejor rendimiento en el derecho de acceso a la información, sin embargo, su calificación baja particularmente en transparencia activa y cuando se solicita información más sofisticada, como los son indicadores de desempeño.

Confiabilidad:

Se percibe que la información pública no es totalmente confiable, ya que de lo contrario su evaluación estaría cercana a las notas más altas. Al parecer, el demandante de información presenta cierta sospecha de la información que se le entrega y que se podría explicar porque no tiene los medios para verificar si la información es real o no o porque existe un alto grado de desconfianza de los ciudadanos con respecto a las instituciones, lo que podría repercutir en esta regular evaluación.

CONCLUSIONES

Considerando la medición de los usuarios avanzados según las distintas modalidades para acceder a información pública, el *modo presencial* aparece mucho mejor evaluado que el *modo de solicitud por internet*. Significativas fueron las diferencias evaluativas en la confiabilidad de la información, donde la solicitud presencial es mucho mejor considerada. Esto puede tener como motivo que al efectuarse una petición en el plano de una relación interpersonal directa resulta ser más fidedigna para los usuarios que un requerimiento mediado por Internet. La comprensión de la información pública en ambos modos de solicitud tiene muy buena calificación, sin embargo, es baja la evaluación de la amigabilidad. Ahora bien, en la información completa coinciden las evaluaciones en ambos planos de solicitud, siendo sus notas

regulares y bajas. El criterio completitud presenta la mayor debilidad en estos dos planos, lo que evidencia que es el aspecto crucial a mejorar.

El indicador de desempeño con la mejor evaluación corresponde al indicador de economía. Este indicador corresponde a la información pública de los programas sociales que da cuenta de los costos y movilización de los recursos financieros en cada programa social.

Además, los datos señalan que la modalidad mejor calificada en la calidad del acceso fueron las solicitudes de información pública hechas de manera presencial. En este plano del acceso, la comprensión de la información tiene la mejor evaluación.

Especificando los aspectos débiles de la calidad del acceso en los indicadores de desempeño, es importante destacar que la eficacia, calidad y eficiencia tienen muy bajas evaluaciones. Así por ejemplo, se constató que la evaluación de los aspectos de calidad de acceso de la *eficacia* o el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas (sin considerar necesariamente los recursos utilizados), solo son altos en la comprensión. Sin embargo, la información pública se presenta como poco amigable y fiable.

Igualmente la calidad en el acceso a la información pública, en el indicador de *eficiencia* es bajo en la mayoría de sus aspectos. Nuevamente el ámbito mejor evaluado es la comprensión de la información pública, sin embargo, la amigabilidad, la información completa y la confiabilidad de la información pública son evaluadas de manera regular.

El indicador de desempeño de *calidad,* que hace referencia a la capacidad institucional de responder a las necesidades de la población objetivo, también tiene bajas evaluaciones. Al igual que en los dos indicadores anteriores, el aspecto mejor evaluado es la comprensión de la información pública. La amigabilidad y la confiabilidad aparecen con evaluaciones regulares, mientras que la completitud de la información aparece mal evaluada.

Los resultados generales obtenidos en esta etapa se correlacionan con los resultados de la calidad en el acceso para cada uno de los diferentes indicadores de desempeño; así mientras mejor sea la calidad del acceso a la información pública, mayor será la posibilidad de evaluar de manera óptima los programas de sociales o las políticas públicas.

La medición del logro en la calidad de acceso a la información pública en esta tercera etapa muestra la misma tendencia que las mediciones realizadas en las fases anteriores. Vale decir, nuevamente es la *comprensión* de la información pública el criterio mejor evaluado y la *información completa* el criterio con menor evaluación.

Similar a lo que sucedió en la segunda etapa, el acceso a la información se ve obstaculizado por el proceso de registro en cada sitio web. En este caso en particular, los usuarios aseveraron que luego del registro en la página web, el sistema les impedía ingresar solicitudes de información.

Finalmente, en las solicitudes presenciales, determinados funcionarios públicos tuvieron actitudes reactivas al momento de entregar la información pública. Particularmente este tipo de actitud tuvo como explicación por parte de los funcionarios que la información pública solicitada fue elaborada en los gobiernos anteriores al período actual (2010-2014) y que no es manejada por los nuevos equipos de funcionarios del gobierno vigente.

EPÍLOGO

¿QUÉ HEMOS APRENDIDO DE LA CALIDAD DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA?

A lo largo del informe se han podido observar diversas aristas acerca del acceso a la información pública desde la llegada de la Ley de Transparencia, situando siempre el análisis en la calidad del acceso a la información pública.

Implementar la Ley enfatizando criterios de calidad, continúa siendo un desafío para los órganos del Estado, y también para las entidades fiscalizadoras y organismos que promueven el ejercicio del derecho a informarse.

Principalmente este estudio indagó en la calidad del acceso a la información pública a partir de dos dimensiones: transparencia activa y el derecho de acceso a la información, modalidades que permiten que la Ley regule el principio de transparencia de la función pública y el derecho de todo ciudadano a informarse.

A partir de la delimitación analítica de los tres tipos de usuarios *(básico, intermedio y avanzado)* y los diferentes usos que se le pueden asignar a la información *(saber, fiscalizar y evaluar),* fue posible establecer las condiciones actuales del acceso a la información pública, considerando un concepto amplio de calidad, que se estructuró en función de cuatro criterios: *comprensión; amigabilidad; completitud* y *confiabilidad*. Para evaluar el acceso a la información pública a partir de estos criterios fue necesario incorporar las experiencias y percepciones de los usuarios que utilizan la Ley de Transparencia y de los funcionarios públicos encargados de implementar la Ley.

Los resultados arrojados en las tres mediciones realizadas dan cuenta del panorama actual en que se encuentra la implementación de la Ley de Transparencia y fundamentalmente cómo es percibida en términos de calidad por la ciudadanía. A partir de este diagnóstico, Chile Transparente, en pro de aportar a un mejoramiento del acceso a la información pública y a un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información, presenta a continuación una serie de recomendaciones con el fin de avanzar hacia una sociedad democráticamente más informada, fiscalizadora de sus instituciones públicas y evaluadora de las políticas públicas que guíen al país.

ETAPA 1: EL USUARIO BÁSICO Y EL CONOCIMIENTO DE LOS ACTOS GENERALES DEL ESTADO A TRAVÉS DE TRANSPARENCIA ACTIVA

El hecho de conocer información asociada a la administración del Estado contempla ciertas definiciones operacionales que constituyen el plano del acceso a la información pública a través de transparencia activa. Bajo este contexto, se evaluó a distintos órganos públicos a partir de la calidad del acceso a la información pública en transparencia activa.

Los principales resultados de la evaluación establecen que:

- Gran parte de la información pública está disponible para ser conocida en las páginas web institucionales, por tanto, se cumple con el criterio básico de disponibilidad de la información en los organismos evaluados.
- Los aspectos de calidad de acceso considerados importantes cuando se accede a información pública, son la amigabilidad y comprensión.
- A modo general, la calidad de acceso a la información a través de transparencia activa es considerada regular. El criterio de amigabilidad alcanza la peor evaluación, siendo éste un factor fundamental a la hora de evaluar el acceso a información pública.

- El lenguaje con el cual se presenta la información dificulta la comprensión de quien la solicita. Lo anterior lo confirman los funcionarios públicos quienes consideran que el formato de las plantillas que se establecen para publicar la información es poco amigable.

- Los problemas tecnológicos, la escasez de recursos humanos y la ambigüedad en la interpretación de la ley son algunos de los obstáculos que impiden que los organismos cumplan con las exigencias de la Ley en transparencia activa. Estos problemas se acentúan en los municipios.

- El banner Gobierno Transparente que permite ingresar a transparencia activa no ha sido de todo agrado para quienes implementan la Ley Nº 20.285, pues lo consideran poco amigable y engorroso, principalmente cuando se quiere solicitar información. Ante esto, los distintos organismos –especialmente los municipios– privilegiaron crear sus propios banners de transparencia activa.

- Para el caso de las instituciones del gobierno central mejor evaluadas, el logro responde a un trabajo previo en donde se instalaron procesos de gestión de archivos tanto para transparencia activa, derecho de acceso a información y gestión documental.

ETAPA 2: PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN. FISCALIZACIÓN DE LOS ACTOS DEL ESTADO A TRAVÉS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA ACTIVA

La segunda dimensión que garantiza el derecho de todo ciudadano a informarse solicitando información directamente a los órganos del Estado, se conoce como Derecho de Acceso a Información Pública. Además de conocer o informarse motivado por un interés particular o colectivo, la Ley también logra ser una herramienta útil para acceder a información necesaria para el control y fiscalización del aparato público.

Quienes cumplen bastante este rol de fiscalización y que utilizan la Ley mediante sus dos dimensiones son mayoritariamente los periodistas de investigación y reportaje.

En esta segunda etapa, se profundizó en la experiencia de los periodistas que han utilizado la Ley para su ejercicio profesional y los principales resultados establecen que:

- El ejercicio de la libertad de expresión y libertad de prensa tiene como condición necesaria el derecho a saber sobre lo público.

- La Ley de Transparencia ha sido un salto positivo para el acceso a la información pública aumentado el volumen y la diversidad de información a la que se puede tener acceso.

- La Ley de Transparencia en su dimensión de derecho de acceso a información pública sólo es utilizada cuando los tiempos periodísticos son más extensos, ya que los 20 días hábiles de plazo es un tiempo excesivo cuando la noticia es inmediata.

- Para el ejercicio periodístico, la Ley es un canal formal para acceder a información, pero ante la rapidez de la noticia el uso de fuentes informales se antepone ante la Ley.

- Los atrasos en las respuestas o las no respuestas son considerados los principales problemas que desincentivan el uso de la Ley por parte de los periodistas.

- La responsabilidad para responder correctamente a una solitud de información no sólo depende del entendimiento del funcionario que la recibe, sino también del solicitante que debe redactar la solicitud de manera detallada y clara.
- Solicitar información pública mediante la vía electrónica se percibe como un proceso engorroso, ya que el procedimiento de registros es reiterativo en todas las instituciones públicas a las que se desea solicitar información.
- Para los periodistas es fundamental la comprensión en la calidad del acceso a la información pública en transparencia activa. Al momento de evaluar de manera general la publicación de la información en los sitios web, ésta alcanza calificaciones regulares.
- Con respecto a la valoración del derecho de acceso a la información, se constató que mejoran considerablemente las evaluaciones de los criterios de calidad, en relación a la calidad evaluada en transparencia activa.
- Las instituciones públicas niegan información solicitada recurriendo indiscriminadamente a las causales de reserva o secreto, cuando en realidad muchas veces no corresponde a una adecuada justificación.
- Para el ejercicio periodístico, la negación injustificada de información se convierte inmediatamente en noticia.

ETAPA 3: EL USUARIO AVANZADO. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A TRAVÉS DEL DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Para esta última etapa del informe se propuso analizar la calidad del acceso a la información pública, entendiendo las posibilidades que otorga la Ley para evaluar programas de políticas públicas. A diferencia de las etapas anteriores, en ésta se les solicitó a los usuarios avanzados que demandaran información pública directamente a las instituciones del Estado utilizando las dos modalidades de acceso: solicitud presencial y a través de los sitios web institucionales.

Los principales resultados de la evaluación establecen que:

- En términos generales, el modo de acceso presencial está mucho mejor evaluado que la modalidad virtual, siendo el criterio de confiabilidad y comprensión los aspectos mejor valorados.
- Ambas modalidades para solicitar información presentan una baja apreciación de los criterios de amigabilidad y completitud de la información entregada.
- Con respecto a la información solicitada para construir los indicadores de desempeño, la que tuvo mejor apreciación en calidad fue la información correspondiente al indicador de economía, a diferencia de los otros indicadores de desempeño que alcanzaron bajas calificaciones.
- A partir de la elaboración del índice que mide el porcentaje de logro para cada criterio de calidad, fue la comprensión de la información la que obtuvo la más alta calidad a diferencia de la presencia de información incompleta, que alcanza el más bajo logro.

– En relación al proceso de respuesta ante una solicitud de información, hubo muchos casos en los cuales la solicitud fue derivada a otra institución.

RECOMENDACIONES	
Para mejorar Transparencia Activa	Para mejorar el Derecho de Acceso a Información Pública
– Buscar un lenguaje que se acerque más a la ciudadanía. – Poner el acento en la amigabilidad de los formatos en que se presenta la información, ya que posibilitará una mejor comprensión de ésta. – Aumentar las capacitaciones tanto a ciudadanos para que hagan un correcto uso de su derecho a informarse, como a los funcionarios públicos, teniendo en cuenta la participación fundamental de las autoridades superiores. – Instruir aún más a los funcionarios en cómo estandarizar la información mediante el uso de plantillas. – Aprovechar la plataforma de transparencia activa para publicar información no solo exigible por la Ley, sino también para instaurar buenas prácticas y que transparente más la información. – Crear herramientas tecnológicas de fácil uso para organismos que no cuentan con los recursos y el capital humano especializado en materias de informática. – Implementar modelos de gestión diversificados, considerando la realidad socioeconómica y demográfica de los gobiernos locales. – Elaborar un reglamento interno que especifique cada uno de los procedimientos a cumplir tanto para transparencia activa, derechos de acceso a información y gestión de archivos. – Publicar las solicitudes de información realizadas (protegiendo los datos sensibles) con sus respectivas respuestas. – Perfeccionar el sistema incorporando un link con los archivos más descargados y la alternativa de un buscador avanzado. – Incorporar en transparencia activa, un resumen de la Ley de Transparencia, a modo de informar a los usuarios en qué consiste y las posibilidades que tienen para acudir ante el Consejo para la Transparencia, además de un tutorial de uso de la Ley.	– Los sistemas virtuales para solicitar información pública deben mejorar, el constante registro en cada una de las páginas institucionales dificulta la accesibilidad. – Crear un portal de Transparencia centralizado, al cual puedan ingresar las solicitudes registrándose el usuario por única vez y que el propio sistema derive las peticiones a las instituciones que correspondan. – Llevar un seguimiento estadístico de las solicitudes realizadas por sexo y edad del solicitante, lugar de donde proviene la solicitud, identificación de solicitudes por región y el canal por el cual solicita información. – Alertar sobre los plazos a cumplir en cada una de las etapas del derecho de acceso a información, mediante la existencia de un sistema de monitoreo o bitácora. – Especificar que, para el caso de solicitudes realizadas vía correo electrónico o formulario online, no se exigirá la firma del solicitante como requisito de admisibilidad de una solicitud, bastando solo con identificar un correo electrónico. – Esclarecer, derivar a quien corresponda e informar adecuadamente cuando una solicitud no es de competencia de la institución a la que fue realizada, por lo que se requiere que la Ley señale que al momento de revisar la solicitud el nuevo órgano deberá notificar al solicitante, comenzando a regir de ese momento los 20 días hábiles de plazo. – Detallar y facilitar la comprensión y aplicación del artículo Nº 21 de la Ley de Transparencia que se refiere a información de carácter secreta o de reserva, mediante instructivos que expliquen, definan y especifiquen los procedimientos para responder ante una solicitud de información de carácter reservada. – Capacitar principalmente a los funcionarios que trabajan en las Oficinas de Partes o en atención al público, pues son ellos el primer contacto con quienes solicitan información de modo presencial.

Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008). *Historia de la Ley Nº 20.285 sobre acceso a la información pública*. En www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20285/HL20285.pdf

Bourdieu, P. (2001). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Desclée de Brouwer, Bilbao.

Castells, M. (2000). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Editorial Alianza. Madrid.

Chile Transparente (2008). *Ley de Transparencia de la función pública: garantizando el acceso a la información.* Documento de trabajo 5. Recuperado el día de mes de año, de http://www.chiletransparente.cl/home/doc/Doc5_Ley_transparencia_funcion_publica.pdf

Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.* Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

Dalh, R. (2000). *La democracia. Una guía para los ciudadanos.* En *Reseña de la democracia. Una guía para los ciudadanos.* Revista de Humanidades: Tecnológica de Monterrey Nº 009. En http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/384/38400916.pdf

Dirección de Presupuestos (2005). *Metodología de Evaluación de Impacto.* Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, División de Control de Gestión. En http://www.dipres.gob.cl/control_gestion/evaluacion_impacto/metodologia_impacto.pdf

Drucker, P. (1999). *Las Nuevas Realidades*. Editorial Sudamericana.

FrontDesk (2011). *Estudio posicionamiento nacional del Consejo para Transparencia: informe final*. [Santiago]: Diciembre de 2011. En http://www.consejotransparencia.cl/estudio-nacional-de-transparencia-2011/consejo/2012-01-04/180151.html

Grupo de trabajo sobre probidad y transparencia (2007*). Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública.* Publicado en la revista Estudios Públicos del CEP, documento Nº 105. Santiago, Chile. En http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/autor_1863.html

Guerrero, M. (2006). *Medios de Comunicación y la Función de la Transparencia. Cuadernos de Transparencia*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En http://www.alianzaregional.net/site/images/pdf/mexico_cuadernillo11.pdf

Guzmán, M. (2003). *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena.* Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22538_doc_pdf.pdf

Guzmán, M. (2005). *Aplicación de instrumentos de evaluación del desempeño. La experiencia chilena.* Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. *http://*www.dipres.gob.cl/572/articles-37367_doc_pdf.pdf

Ley Nº 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública. art. 1º. 5°. Fecha de publicación 20 de agosto 2008. Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Luhmann, N. (1998). *Sistemas sociales: lineamientos para una teoría general.* Anthropos. Barcelona.

OEA (2007). *Estudio especial sobre derecho al acceso a la información pública.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría especial para la libertad de expresión. En http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf

Mejía, A.; Sandoval, S. (1998). *Tras las vetas de la investigación cualitativa*. México: ITESO.

MIDE UC (2010). *Estudio sobre Caracterización del Cliente Público, Privado y Potencial.* Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Olken, B. (2007). *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, Journal of Political Economy, Vol. 115, Nº 2.

ONU (1948). *Declaración de los Derechos Humanos, artículo 19.* En http://www.un.org/es/documents/udhr/

Ormond, D.; Löffler, E. (1999). *Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? en Revista CLAD, art. 013*. En http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/013-febrero-1999/nueva-gerencia-publica-bfque-tomar-y-que-dejar.

Reinikka, R.; Svesson, J. (2004). "*The Powers of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture of public fund".* World Bank's Research Working Paper. En http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&menuPK=64166093&theSitePK=469372&entityID=000012009_20040326142036.

Revista Medioslentos (2010). *El Acceso a la Información Pública: Un Derecho Invalidado.* Argentina. Entrevista realizada a Karina Banfi, secretaria ejecutiva de la Alianza Regional. En http://www.medioslentos.com/el-acceso-a-la-informacion-publica-un-derecho-invalidado/

Spiller, P.; Stein, E.; Tommasi, M. (2003). *Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes. An Intertemporal Transactions Framework*. Working Papers 59, Universidad de San Andrés, Departamento de Economía.

Skoknic, F. (2011). *Qué es público, qué es privado, el periodismo y el acceso a la información.* Día Mundial de la Libertad de Prensa, El Derecho a Saber en el Chile del Bicentenario. En http://www.unesdoc.unesco.org/images/0019/001929/192915S.pdf

Transparencia Paraguay (2004). *Índice de Transparencia, Integridad y Eficiencia. Medición de la administración pública basada en elementos objetivos.* Asunción, Paraguay.

Transparencia por Colombia (2008). *Índice de Transparencia Nacional.* Colección Documentos 10. Observatorio de Integridad. Bogotá, Colombia.

WIP CHILE (2008). *Los internautas chilenos y sus símiles en el resto del mundo: resultados del estudio WIP-Chile*. En http://www.comunicaciones.uc.cl/.../MULTIMEDIA_220080418230431.pdf

Anexos

Anexo 1: Parte I - Transparencia Activa. Acceso a información publicada

Evaluar a partir de los criterios de calidad de amigabilidad, comprensión y completitud el acceso a la información pública en transparencia activa, a través de la opinión de estudiantes universitarios de primero, segundo y tercer año pertenecientes a universidades tradicionales y privadas de la ciudad de Santiago.

Población de encuesta

Definir la población de encuesta para evaluar la calidad de acceso a la información pública en transparencia activa presentó un obstáculo inicial, el cual fue la inexistencia de un universo (registro) conocido de sujetos que usen la Ley de Transparencia en su modalidad de transparencia activa. Ante esto, fue necesario delimitar teóricamente a un sujeto demandante de información a través de esta vía y que conforme aquella población. A partir de una revisión bibliográfica y datos secundarios, se determinó un perfil de usuario que corresponde a estudiantes de los primeros años de universidad. De acuerdo a su capital cultural tiene conocimientos de la Ley y poseen habilidades para el uso de Internet.

Esta conceptualización teórica del usuario permite definir una población de sujetos que en términos de muestreo presenta dificultades en su selección de elementos. Esa dificultad está asociada a la no existencia de una población de estudiantes de primer y segundo año universitario de la Región Metropolitana con un registro conocido como elementos a seleccionar.

La inexistencia de este universo perfecto lleva necesariamente a la construcción de un marco muestral, por tanto se definió un listado de sujetos con la información de contacto de estudiantes de diferentes universidades del Consejo de Rectores de la región de Santiago. Así, se logró maximizar la recolección de información de contactos y el listado alcanzó un total de 600 sujetos.

La construcción de este listado de elementos conforma nuestro marco muestral; sin embargo, solo es un pequeño segmento de la población de estudiantes de primer y segundo año de las universidades de la ciudad de Santiago. En ese sentido, esta etapa opera en términos de experimento y tiene como objetivo principal evaluar la calidad del acceso a la información pública y aproximarse en sus resultados a un potencial universo de usuarios. Esto en razón de la inexistencia de un registro que permita definir una población perfecta, delimitada y concreta de usuarios de la ley de Transparencia en la modalidad de Transparencia activa.

Diseño Muestral

Luego de la construcción de este listado de estudiantes universitarios de primero, segundo y tercer año se procedió a seleccionar aleatoriamente a los sujetos que tienen una probabilidad

distinta de cero de ser elegidos. Se realizó un muestreo aleatorio simple, correspondiendo un tamaño de la muestra de 361 casos, con un nivel de confianza del 95% y un error de estimación del 3,38%.

Teniendo en cuenta la existencia de un universo imperfecto, la estrategia de selección en el diseño muestral está centrada en la unidad de observación que son los sujetos seleccionados, y la calidad de la información obtenida se remite a la unidad de análisis, que en este caso corresponde a la evaluación de las páginas web de las instituciones públicas.

Instrumento de medición, trabajo de campo y plan de evaluación

Para medir la calidad del acceso a la información pública en la modalidad de transparencia activa se utilizó un cuestionario autoaplicado. Este instrumento se elaboró a partir de la operacionalización de los conceptos y la determinación de las variables a evaluar, basándose principalmente en las exigencias de la Ley N° 20.285 para transparencia activa, detallado en su artículo Nº 7.

La recolección de información se realizó entre los meses de mayo y junio del año 2010.

Para que los 361 sujetos evaluaran la calidad de la información se recurrió a salas de computación con conexión a Internet disponible. El punto de inicio fue la inducción previa de los estudiantes acerca de la prueba, y posteriormente se procedió a segmentar a estos estudiantes en un grupo de control y grupo normal.

La segmentación en dos grupos tuvo como objetivo diferenciar la evaluación de la información disponible en transparencia activa. El grupo de control evaluó la calidad del acceso a la información pública mediante el link Gobierno Transparente, no dando a conocer al grupo normal la existencia del link. El grupo normal estuvo constituido por 246 estudiantes y el grupo de control por 115 estudiantes.

Se les indicó a los usuarios que para responder el cuestionario debían hacer uso de Internet y evaluar los sitios web de cuatro instituciones públicas determinadas, así cada institución tuvo asociadas 30 evaluaciones, permitiendo trabajar con la ley de los grandes números. Al final, se realizaron 1.444 evaluaciones a un total de 52 instituciones sujetas a cumplir con la Ley de Transparencia.

Criterio de selección de instituciones públicas

Las instituciones públicas evaluadas fueron seleccionadas aleatoriamente del listado total de órganos de la Administración del Estado, descartando del marco muestral a los Gobiernos Regionales y a las Secretarías Regionales Ministeriales. Se complementó la lista con Empresas Públicas y órganos del Poder Legislativo y del Judicial.

Los criterios de selección de las entidades públicas a evaluar refieren a la mayor relevancia política que presentan, al alto riesgo de corrupción y aquellas que diseñan y/o implementan políticas públicas de alto impacto para la sociedad, ya sea por el manejo de cuantiosos recursos públicos como por su influencia directa sobre la población.

La operacionalización de los criterios de selección y la confección de la muestra de instituciones a cubrir permitieron establecer la siguiente tipología de entidades públicas:

a) **Ministerios/subsecretarías:** para el caso de ministerios con solo una subsecretaría y aquellos ministerios que tuvieran más una subsecretaría, para estos últimos se tomaron como solo las subsecretarías (Ej.: El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones tiene dos subsecretarías, por lo tanto en la muestra están ambas subsecretarías consideradas).

b) **Organismos autónomos/descentralizados:** realizan sus tareas con independencia del Poder Administrador Central y no admiten facultades de supervigilancia o tutela, estando sometidos sólo a la Constitución Política y a las leyes que regulan su organización, funcionamiento y atribuciones.

c) **Organismos dependientes de un ministerio:** se consideran los servicios, direcciones, departamentos, comisiones y oficinas ministeriales.

d) **Comisiones dependientes del Estado:** son las instituciones que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, además tienen relación directa con la Presidencia de la República.

e) **Superintendencias:** entidades especiales dependientes de los ministerios, pero con un rol fiscalizador.

f) **Poderes Legislativo y Judicial:** se consideraron las instituciones superiores de ambos poderes con misión nacional. En el Poder Legislativo se incluyeron el Senado, la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso. En el Poder Judicial se incorporó a la Corte Suprema (Poder Judicial) y otros órganos judiciales.

g) **Empresas públicas:** empresas del Estado creadas por ley, en las cuales el Estado tiene participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.

Con estos criterios se construyó un universo de 113 instituciones. De éstas se realizó una muestra proporcional para cada tipología (tipo de institución mencionada anteriormente), seleccionando finalmente 52 instituciones. La muestra tiene un margen de error del 10%, con un nivel de confianza del 95%.

CUADRO Nº 6

MUESTRAS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS EVALUADAS

Institución	Total Instituciones	Instituciones Seleccionadas
Ministerio / subsecretaría	23	11
Organismo autónomo / descentralizado	8	4
Organismo dependiente de un ministerio	57	26
Comisión dependiente del Estado	4	2
Superintendencia	9	4
Poder Judicial	3	1
Poder Legislativo	3	1
Empresa pública	6	3
Total	*113*	*52*

Anexo 2: Parte II - Derecho de acceso a la información pública. Ejerciendo derechos ciudadanos

Evaluar a partir de los criterios de calidad de amigabilidad, comprensión, completitud y confiabilidad el acceso a la información pública ejerciendo el derecho de acceso a la información pública a través de la opinión y experiencia de periodistas de investigación y reporteo, quienes utilizan la Ley de Transparencia con el fin de fiscalizar los actos de los órganos del Estado.

Población de Encuesta

La determinación de una población de encuesta parte del supuesto de que no existe un universo conocido de periodistas demandantes de información pública mediante el procedimiento de solicitud a nivel nacional. La ausencia de un listado de información sistematizada y concreta de una población de demandantes de información pública a través de la modalidad derecho de acceso a la información, nos coloca ante la existencia de un universo imperfecto.

Ante la carencia de un universo, se construyó un listado de periodistas que efectivamente realizaron solicitudes de información pública por medio de la modalidad de derecho de acceso a la información. Se complementó este listado con contactos de estudiantes de cuarto y quinto año de la carrera de periodismo de la Universidad de Chile (que cursaron la cátedra de Taller de Investigación), quienes también habían realizado el ejercicio de demandar información pública.

Se logró un marco muestral de 40 periodistas y 54 estudiantes de cuarto y quinto año de la carrera de periodismo de la Universidad de Chile, sumando un total de 94 sujetos.

Diseño Muestral

Una vez resuelta la construcción del listado de sujetos demandantes, se definió la resolución del segundo tema: la construcción de la muestra. Ante la existencia de un universo imperfecto, no delimitado y no accesible probabilísticamente de sujetos demandantes de información pública, la elección en este caso dependió exclusivamente de las condiciones que permitieron efectuar el muestreo, es decir, de un grupo poco conocido y específico.

Esta etapa del estudio no es representativa de una población a nivel nacional de demandantes de información, puesto que se desconoce su extensión por la inexistencia de un registro conocido. Ante la falta de equiprobabilidad de selección de casos, no es posible calcular un error muestral ni determinar un nivel de confianza para la muestra.

La construcción de un diseño muestral no se fundamenta en una inferencia estadística, sino más bien la calidad de la muestra está dada por su estructura muestral. Ante el desconocimiento

de parámetros poblacionales, el cálculo de estadígrafos muestrales se remiten a las propias unidades de observación distribuidas heterogéneamente en la muestra. Así, la calidad de la información obtenida en esta fase se justifica desde el punto de vista estructural de la muestra, vale decir, exhibiendo la máxima heterogeneidad y diferencia posibles en la información de casos. La muestra opera como un modelo o representación de la realidad de un universo de periodistas que utilizan la Ley, ejerciendo el derecho de acceso a la información.

La muestra quedó constituida por 33 periodistas de medios de comunicación escrita y televisiva de la Región Metropolitana, y 28 estudiantes de cuarto y quinto año de periodismo de la escuela de comunicación e imagen de la Universidad de Chile que cursaron la cátedra de taller de periodismo de investigación los años 2009 y 2010.

Instrumento de medición, trabajo de campo y plan de evaluación

Para pesquisar información relevante se utilizaron las técnicas de cuestionario aplicado y entrevistas en profundidad, esta última con la finalidad de captar el conocimiento implícito de las valoraciones y percepciones de quienes acceden a información pública ejerciendo el derecho a saber.

Cada periodista tuvo que evaluar la experiencia de dos solicitudes de información realizadas a dos organismos públicos diferentes, alcanzando así un total 66 observaciones. Posteriormente cada estudiante de periodismo evaluó un organismo público, lo que suma 28 observaciones. En total la muestra quedó compuesta de 94 observaciones de evaluación de solicitudes de información pública mediante la modalidad de derecho de acceso a la información. A lo anterior se suman que de los 33 casos consultados, se seleccionó una muestra de 15 periodistas para ser entrevistados

La recolección de información se realizó entre los meses de octubre y noviembre del año 2010.

Anexo 3: Parte III - Ejerciendo el derecho de acceso a la información pública. Evaluando políticas públicas

Evaluar a partir de los criterios de calidad de amigabilidad, comprensión, completitud y confiabilidad el acceso a la información pública ejerciendo el derecho de acceso a la información pública, a través de la opinión y experiencia de estudiantes de postgrado que utilizan la Ley de Transparencia con el fin de evaluar políticas públicas del país.

Población de encuesta

La muestra de sujetos nace de una definición teórica correspondiente al tercer perfil de demandantes de información pública, equivalentes a personas que potencialmente puedan utilizar la Ley con fines investigativos y/o evaluativos. Para la tercera fase, la información que se solicita mediante el uso de la Ley equivale a información más selectiva aumentando su nivel de complejidad. Es así como se estableció un perfil de estudiantes universitarios de postgrados que cursan programas de políticas públicas.

Esta etapa de la investigación parte del supuesto de la no existencia de un universo conocido de sujetos demandantes de información pública, mediante el procedimiento de solicitud a nivel nacional.

Ante el difícil acceso a este universo imperfecto, se creó un listado de casos recopilando información de contactos de diferentes estudiantes de postgrados, que cursan programas de Diplomado, Magíster y Doctorados en políticas públicas de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica y Universidad Alberto Hurtado, logrando un total de 425 casos.

Diseño muestral

Tanto esta tercera fase como las dos anteriores presentaron el problema de la inexistencia de registros o listado de casos que efectivamente constituyan poblaciones o universos perfectos de sujetos que utilicen la ley de acceso a la información pública en sus distintas dimensiones. En ese sentido, la imposibilidad de determinar una población limita la realización de inferencias estadísticas, y así sacar conclusiones generalizables. El privilegio de la calidad de la información a través de la construcción teórica de una muestra permite lograr la máxima información posible. Por lo tanto, la calidad y confiabilidad de la información obtenida en este estudio enfatizan la construcción teórica de las muestras desde un punto de vista estructural siendo lo más heterogénea posible.

La estructura muestral quedó constituida por 23 estudiantes de Postítulo, Magíster y Doctorado de programas de políticas públicas de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica

de Chile y Universidad Alberto Hurtado, que realizaron solicitudes de información pública en los meses de febrero y marzo del año 2011.

Instrumento, trabajo de campo, estrategia de recolección de datos

Para obtener la información, cada sujeto de observación debió demandar información pública a dos organismos diferentes, solicitando información necesaria para construir cuatro indicadores de desempeño.

Se dividió la muestra en dos: un grupo ejerció el derecho de acceso a información mediante página web y el otro a través de la modalidad presencial.

Con la información obtenida, los sujetos debieron evaluar dos programas de políticas públicas de un total de 46 programas ya evaluados y que están publicados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES). Se utilizó un cuestionario autoaplicado para que cada sujeto evaluara la calidad del acceso a la información pública a partir de su experiencia, además se complementó la información con entrevistas en profundidad.

El trabajo de campo se realizó a través de un barrido de encuesta por correo electrónico con la información de contacto de los estudiantes otorgada por los programas académicos de cada universidad. En este proceso se seleccionó aleatoriamente a estudiantes de postgrados enviándoles un correo extendiendo la participación en la encuesta de la tercera fase de la investigación. El tiempo definido para la selección de estudiantes se realizó entre el mes de febrero y marzo del año 2011, y del total de participantes fueron seleccionados aleatoriamente 23 de ellos. Los estudiantes elegidos fueron contactados y citados posteriormente a las dependencias de Chile Transparente para la inducción en el experimento, la que consistió en orientar a los estudiantes en la temática de acceso a la información pública, modalidades de solicitudes de información, construcción de los indicadores de desempeño y en la guía de respuesta del instrumento.

CUADRO Nº 7

PROGRAMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EVALUADOS

Instituciones	Programas Evaluados	Modalidad de solicitud de información pública
Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	Programa Desarrollo Ganadero	internet
Chile Deportes	Programa Corporaciones Municipales de Deporte	internet
Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	Programa Proyecto Sernac Facilita (O.I.R.)	internet
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Programa: Capacitación a Microempresarios y Trabajadores	internet
Comisión Nacional de Investigación Científica (CONICYT	Programa de Investigación Asociativa (PIA)	internet
Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF)	Programa Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas	internet
Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Programa de Atención a Menores: Administración Directa	presencial
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	Programa Fondo de Desarrollo Indígena	presencial
Consejo de la Cultura	Programa Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes	internet
Ministerio del Medio Ambiente	Programa de Prevención y Control de la Contaminación	internet
Servicio Nacional Discapacidad (FONADIS)	Programa de Ayudas Técnicas	internet
Ministerio Agricultura	Programa de Seguro Agrícola	internet
Comisión Nacional de Riego (CNR)	Programa Bonificación por Inversiones de Riego y Drenaje Ley N° 18.450	presencial
Ministerio de Bienes Nacionales	Programa: Saneamiento y Normalización de la Tenencia Irregular de la Pequeña Propiedad Raíz	presencial
Carabineros de Chile	Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva	internet
Comisión Nacional de Energía	Programa Electrificación Rural (PER)	internet
Servicio Nacional de Turismo	Programa: Aplicación Ley N° 19.255. Corporación de Promoción Turística	internet

Instituciones	Programas Evaluados	Modalidad de solicitud de información pública
SUBDERE	Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso	internet
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)	Programa: Red de Bibliotecas Públicas	internet
Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA)	Programa: Fondo Nacional del Adulto Mayor	internet
Ministerio de Minería	Programa Capacitación y Transferencia Tecnológica a la Pequeña Minería Artesanal	internet
Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	Programa de Promoción y Desarrollo de la Mujer	internet
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	Programa de Reforma y Modernización del Estado	internet
Subsecretaría del Interior	Programa de Seguridad y Participación Ciudadana	internet
	Programa: Coordinación, Orden Público y Gestión Territorial	internet
Ministerio de Agricultura	Fondo de Promoción de Exportaciones Silvoagropecuarias	internet
	Programa de Seguro Agrícola	presencial
Ministerio de Salud (MINSAL)	Programa de Prevención y Control del VIH/SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)	internet
	Programa de Tratamiento de la Obesidad	internet
Ministerio de Economía	Programa País de Eficiencia Energética	internet
	Programa Desarrollo e Innovación Tecnológica.	presencial
Ministerio de Obras Públicas (MOP)	Programa Agua Potable Rural	internet
	Programa Agua Potable Rural	internet
	Programa Administración Sistema de Concesiones	presencial
Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Programa Seguro Agrícola	internet
	Promoción y Atracción de Inversiones Regionales	internet
	Programa Fondo de Innovación Tecnológica Bío Bío	presencial

Instituciones	Programas Evaluados	Modalidad de solicitud de información pública
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	Programa de Asistencia Técnica	presencial
	Programa de Recuperación de Barrios (Quiero mi Barrio)	internet
	Programa Fondo Solidario de Vivienda	presencial
Ministerio de Justicia	Programa Centros de Educación y Trabajo Semiabiertos	presencial
	Programa Laboral en el Medio Libre	presencial
	Programas de Atención a Víctimas	internet
Secretaría General de Gobierno	Programa Participación Ciudadana	internet
	Programa Participación y Práctica Deportiva	internet
	Programa Fondo de Apoyo a Programas Culturales	internet
Ministerio de Educación (MINEDUC)	Programa de Liderazgo Educativo	internet
	Programa Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) de Enseñanza Básica y Media	presencial
	Programa de Educación Extraescolar	internet
	Programa Recursos Educativos (Bibliotecas CRA)	presencial
Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Programa Servicio País	internet
	Programa Iniciativa Científica Millennium	presencial
	Programa de Habitabilidad Chile Solidario	internet
	Programa de Habitabilidad Chile Solidario	internet
	Programa Sistema Nacional de Inversiones	presencial

Anexo 4: Parte III - Evaluación de la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública desde la mirada de los funcionarios públicos

Se optó por una metodología cualitativa con la finalidad de captar el conocimiento implícito de las valoraciones y percepciones que tienen los encargados de transparencia en cada una de las instituciones públicas consultadas, en referencia al proceso vivenciado desde la implementación de la Ley 20.285 de Acceso a la Información Pública, indagando fundamentalmente en el proceso de gestión, dificultades y aportes presentes en la promoción del acceso a la información pública.

Universo de estudio y selección de la muestra

El universo de estudio comprende a los tres poderes del Estado más las empresas públicas, los que fueron seleccionados a partir de los siguientes criterios: mayor relevancia política, alto riesgo de corrupción y entidades que diseñan y/o implementan políticas públicas de alto impacto en la ciudadanía, ya sea por el manejo de cuantiosos recursos públicos como por su influencia directa sobre la población.

A partir de la selección de 52 instituciones públicas evaluadas en transparencia activa en la Fase I (Parte I, capítulo 3), se conformó una muestra por cuoteo de funcionarios encargados de implementar la Ley de Transparencia en dichos órganos administrativos del Estado.

La muestra se constituyó respetando los criterios de representatividad[17], precisando en la identificación de informantes claves que para este caso correspondieron a los encargados de implementar la transparencia activa, es decir, funcionarios que deben mantener a disposición permanente a través de sus sitios electrónicos la información exigida en el artículo 7º de la Ley, además de coordinar el ingreso de solicitud de información y responsables de responder en los plazos exigidos.

Para acceder a estos informantes se recurrió a la aplicación de dos técnicas de muestreo cualitativo, uno conocido como bola de nieve que se basa en la idea de red social y consiste en ampliar progresivamente los sujetos de nuestro campo, partiendo de los contactos facilitados por otros sujetos y la muestra por saturación, esto es, hasta el punto en que ya no se obtiene nueva información y ésta comienza a ser redundante.

17 Criterios de representatividad cualitativa: "por esta se entiende el que la muestra incluya a un número suficiente de personas de la estructura social, específicamente del problema que se está estudiando, variables que el investigador define a priori sobre la base de su marco teórico porque considera que son variables capaces de arrojar diferencias en el discurso de los sujetos a los que se va a entrevistar (Mejía; Sandoval: 1998).

Instrumento de recolección de información

Para recopilar la información se aplicaron 15 entrevistas semiestructuradas a los encargados de transparencia. Previamente se elaboró una pauta de entrevistas construida a partir de una matriz de categorías con el objetivo operacionalizar estructuradamente cada uno de los objetivos planteados e identificación de las variables de estudio.

CUADRO Nº 8

RESUMEN ENTREVISTAS REALIZADAS EN INSTITUCIONES PÚBLICAS

Índice		Instituciones Públicas
Calidad Alta AIP	1	Registro Civil
	2	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
	3	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
	4	Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)
Calidad Intermedia AIP	5	Corporación Nacional Forestal de Chile (CONAF)
	6	Servicio Nacional de Menores (SENAME)
	7	Superintendencia de Valores y Seguros (SVS)
	8	Subsecretaría de Previsión Social (SPS)
	9	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM)
	10	Corte Suprema
Calidad Baja AIP	11	Correos de Chile
	12	Superintendencia de Salud
	13	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
	14	Ministerio de Hacienda
	15	ChileCompra

Durante la realización de las entrevistas a las instituciones públicas, que en su mayoría corresponden al gobierno central, nació la inquietud de incorporar a la muestra a los gobiernos locales, quienes en la práctica experimentan diferencias considerables al momento de implementar la Ley de Acceso a la Información Pública, en relación a los procesos gestados a nivel central.

Por lo anterior, se seleccionó otra muestra correspondiente a los encargados de transparencia municipal. La selección se realizó a partir de las 52 comunas que comprende la Región Metropolitana. Dichas comunas se clasificaron en tres estratos, según el presupuesto anual de cada una de ellas. A partir de esa clasificación se seleccionaron ocho municipios y sus respectivos encargados de transparencia, a quienes también se les aplicó entrevistas.

CUADRO Nº 8

RESUMEN DE MUNICIPIOS ENTREVISTADOS

Presupuesto		Municipalidad
Bajo	1	María Pinto
	2	El Monte
	3	La Cisterna
Intermedio	4	Pedro Aguirre Cerda
	5	Peñalolén
Alto	6	Santiago
	7	Providencia
	8	Las Condes

ANDROS IMPRESORES
www.androsimpresores.cl