

Implementación del Proceso de Acceso a la Información

PRINCIPALES HALLAZGOS 2009 - 2011

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS

Implementación del Proceso de Acceso a la Información

PRINCIPALES HALLAZGOS 2009 - 2011

Serie Cuadernos de Trabajo

Implementación del Proceso de Acceso a la Información

PRINCIPALES HALLAZGOS 2009 - 2011

Ediciones Consejo para la Transparencia
Morandé 115 piso 7. Santiago de Chile
www.consejotransparencia.cl

ISBN: 978-956-9137-02-0

Diseño y Composición: Natalia Royer

Esta publicación es de carácter público, por lo que se autoriza su reproducción con la citación de la fuente.
Los errores u omisiones son de responsabilidad del autor.

1ª edición, enero de 2013

Impreso en Chile
© 2012 Consejo para la Transparencia

Índice

I. INTRODUCCIÓN	9
II. ANTECEDENTES GENERALES	13
III. EL CICLO DEL PROCESO DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (SAI)	19
IV. FASES DEL DIAGNÓSTICO EN SAI	25
1. Diagnóstico sobre la gestión de solicitudes	27
2. Serie de estudios sobre la posibilidad real de los ciudadanos para hacer ejercicio del derecho	30
a. Uso de la metodología de usuario simulado	31
b. Principales hallazgos de los estudios	32
- Primer Estudio: testeo de la metodología del usuario simulado en el caso chileno	32
- Segundo Estudio: ampliación del estudio anterior Corporación Libertades Ciudadanas	34
- Tercer Estudio: sistematización y proyección de la metodología para un modelo de cumplimiento	37
V. CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO AMPLIADO SOBRE EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN TORNO A LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	39
1. Objetivos del estudio	41
2. Metodología	42
3. Principales resultados	43
a. Etapa de Ingreso de solicitudes	44
b. Etapa de respuesta	49
- Recepción de respuestas	49
- Evaluación de las respuestas	51
- Plazos de las respuestas	52

VI. ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	55
VII. CONCLUSIONES GENERALES	61
VIII. INSTRUMENTOS	67
a. Ventanilla presencial	69
b. Ventanilla virtual	76
IX. BIBLIOGRAFÍA	83

I. Introducción

I. Introducción

Según la Ley 20.285 las dos principales vías en que el derecho de acceso a la información toma cuerpo operativo son la Transparencia Activa (TA) y las Solicitudes de Acceso a la Información (SAI) que realizan ciudadanos individuales a los cuerpos administrativos.

Sin embargo, los estudios cuyos resultados se entregan en estas páginas nos muestran de modo claro que existe una distancia importante entre la mera enunciación normativa de un derecho y su aplicación práctica. Asimismo, del análisis de los datos recogidos en estos estudios, se puede leer que dicha diferencia radica en la capacidad que tengan los sujetos portadores del derecho y las instituciones involucrados en su implementación, para desarrollar una serie de relaciones y prácticas sociales que logren darle cuerpo y lo hagan exigible. Es lo que podemos llamar la diferenciación entre el proceso de la promulgación de una Ley y la implementación de una política pública.

El escrito siguiente muestra los hallazgos realizados por el Consejo para la Transparencia (CPLT) al observar una porción particular de este proceso de implementación de la política pública de derecho de acceso a la información en Chile, particularmente en uno de sus componentes principales: el proceso de solicitudes de acceso a la información.

Cabe señalar que de los hallazgos de los distintos estudios realizados con este objetivo, han surgido insumos que han alimentado distintas acciones institucionales del CPLT, como la dictación de instrucciones generales, el diseño y adopción de modelos de fiscalización y la adopción de énfasis en la conducción estratégica de la institución.

II. Antecedentes Generales

II. Antecedentes Generales

El acceso a la información está a la base del ejercicio de los derechos ciudadanos, en tanto garantiza la posibilidad de obtener insumos para emitir juicios o fundar acciones de control sobre los propios proyectos de vida o las autoridades. En un contexto histórico, se puede identificar que este derecho nace con la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948, donde se consagra el derecho a la información. Posteriormente, otras instituciones han desarrollado observaciones específicas en lo referente al derecho de acceso a la información de los organismos públicos tales como la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA, la cual establece la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública (Fuenmayor, 2004). En todos estos desarrollos se ha convenido que es un **derecho instrumental** que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales del ser humano. Bajo este entendido es que, en los últimos años,

se han presentado importantes argumentos para sostener el rol fundamental del derecho de acceso a información pública, ya que es parte integrante de la libertad de expresión, es un presupuesto básico del sistema democrático y, finalmente, es un instrumento de protección de otros derechos fundamentales (Cerna, Harasic, Pavón, 2009).

El derecho de acceso a la información pública, se expresa de diversas maneras. Una de ellas es el *accountability* o **rendición de cuentas**. De acuerdo a Fuenmayor (2004), se refiere a que los funcionarios públicos “rindan cuenta por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas”. Por otra parte, Zadek (1998), lo describe como un proceso en el cual se busca lograr que quienes ostenten posiciones de poder y cuyas decisiones afectan la vida de la gente, sean responsables de sus actos, y al mismo tiempo, se genere un canal

de expresión de los ciudadanos sobre los temas que les afectan en su vida.

La segunda expresión jurídica y práctica del derecho a la información, corresponde a las iniciativas orientadas a la instalación y promoción de la **transparencia** pública. De acuerdo a Brewer's Politics (1999), consiste en la “apertura a la mirada pública”, por lo tanto, en sus aplicaciones al sector público, se relaciona con que los funcionarios y los políticos hagan accesibles sus decisiones y los procesos asociados a ellas (Curtin & Meijer, 2006).

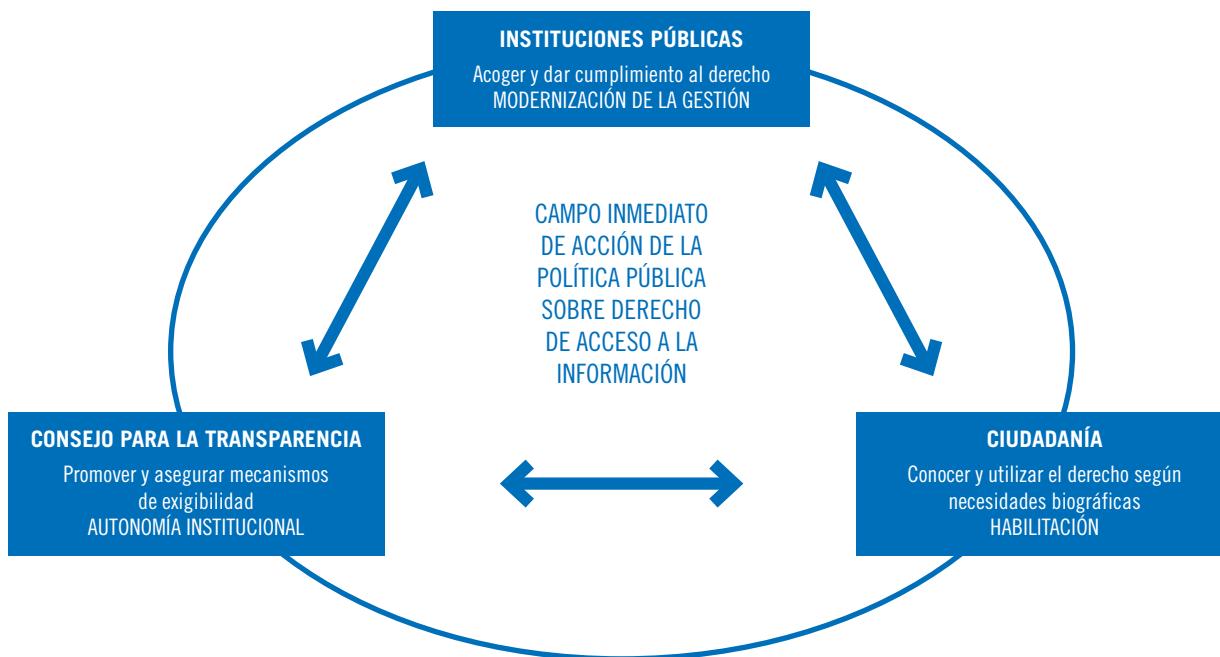
El interés por la protección del derecho de acceso a información como transparencia, se ha desarrollado de manera fuerte en todo el mundo desde los años 90 y en América Latina, fuertemente durante la última década. Países que han adoptado leyes al respecto son México, Jamaica, Trinidad y Tobago, Belice, Panamá, Perú, Ecuador, Chile, República Dominicana y Antigua y Barbuda (Banisar, 2006).

En el caso chileno, es la Ley de Transparencia o Ley 20.285 la que permite consagrar legalmente el “derecho a saber”. La Ley de Transparencia chilena regula el principio de la transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos pertenecientes a la Administración del Estado, los procedimientos que deben seguirse para el ejercicio y amparo de dicho derecho y de las excepciones a la publicidad de la información. La Ley operativiza su rol garante del derecho a través de la creación del Consejo para la Transparencia como órgano regulador y fiscalizador y, al establecer obligaciones a los organismos de la administración del Estado en materia de derecho de acceso a la información y transparencia activa. La Ley, además, en su artículo 33, establece las diversas funciones del Consejo para la Transparencia, entre las cuales destacan: efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado y sobre el cumplimiento de esta Ley; promover la transparencia de la función pública, la publicidad de la información de los órganos de la Administración del Estado y el derecho de acceso a la información, por cualquier medio de publicación; formular recomendaciones a los órganos de la administración del Estado tendientes a

perfeccionar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que posean (Art. 33, Ley 20.285). De esta manera, el Consejo para la Transparencia no sólo tiene la función de amparar al ciudadano en casos en los cuales los órganos del Estado le han denegado información o no han respondido de manera adecuada a sus solicitudes de acceso a la información, sino que también, tiene la misión de promover el derecho, generar conocimiento sobre su implementación y emitir opiniones y recomendaciones hacia la administración pública, todas acciones orientadas a facilitar el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

Ahora bien, estas definiciones normativas toman cuerpo sólo al aplicarse sobre las prácticas reales de los actores involucrados en el proceso de instalación y operatividad social de este nuevo derecho. Como lo muestra la figura siguiente, se pueden identificar tres ejes centrales para el Consejo en la puesta en práctica de esta política pública: i) generar incentivos para una modernización ciudadana de la gestión pública, es decir, fortalecer la capacidad de las instituciones públicas de generar acciones y procedimientos que pongan como eje central al ciudadano; ii) habilitación de los ciudadanos en su nuevo derecho,

ya que existe una interdependencia entre el desarrollo de mecanismos formales y procedimientos, el conocimiento y uso real del derecho que hagan los ciudadanos del mismo; y iii) aseguramiento de la autonomía institucional del Consejo para la Transparencia, ya que esta autonomía entrega las garantías necesarias, tanto a la ciudadanía como a la administración del Estado, de una gestión imparcial, ética y acorde al mandato expresado en la Ley de Transparencia.



Bajo este concepto, de lo que se trata al momento de generación de nuevas dinámicas institucionales en los servicios públicos, así como en las dinámicas sociales asociadas a los ciudadanos portadores de este nuevo derecho, es de crear, fortalecer y/o movilizar las capacidades propias

(institucionales y subjetivas) que permitan ejercer efectivamente el derecho reconocido legalmente. Desde una perspectiva analítica, ello implica fijar la mirada sobre las condiciones de posibilidad para que las instituciones dispongan y entreguen la información y que los ciudadanos

conozcan que poseen un derecho y sepan cómo utilizarlo y exigirlo.

A tres años de práctica, es más claro saber cómo funciona realmente la Ley y, por lo tanto, distinguir los desafíos de cómo hacer que la norma general se transforme

en práctica social real. Es decir, identificar las brechas entre los modelos ideales expresados a través del marco normativo y la realidad práctica de la implementación.

Haciéndose cargo de dicho desafío, el presente documento recoge los resultados

de diversos estudios realizados o encomendados por el Consejo para la Transparencia¹ y otras entidades reconocidas por su aporte en la materia², la experiencia del IFAI mexicano y el ICO inglés³, así como el análisis de tres estudios realizados por el CPLT del proceso de implementación de la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública en lo que se refiere al ámbito de las Solicitudes de Acceso a la Información efectuadas por ciudadanos individuales, ya sea presencialmente o a través de los sistemas informáticos disponibilizados por las instituciones públicas.

¹ Los estudios realizados o encomendados por la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia son:

- CPLT (2010), Sistema de Transferencia Electrónica en Transparencia (SITRET);
- Olavarría, M. (2010), Tipos de Modelos de Gestión de Información con Foco en la Gestión Interna del Servicio y la Política Pública de Transparencia en Sujetos Obligados por la Ley 20.285
- Corporación Libertades Ciudadanas (2011), Estudio sobre el Ejercicio del Derecho de Acceso a la información Pública para el Consejo para la Transparencia.

² Estudios realizados por otras entidades son:

- Fundación Pro Acceso, Participa, Pro-Bono, Ciudadano Inteligente, Ciudad Viva y la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales (2010), Obstáculos a la Información Pública: Una Revisión de Casos Ciudadanos.
- ICHM (2010), Estudio de Transparencia Municipal. Universidad Autónoma de Chile.

³ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; Documento Interno de Trabajo Criterios de Evaluación del Programa Usuario Simulado Aplicado a las Unidades de Enlace de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; 2006; ICO; *Central Government Sector Monitoring Report*; 2009.

III. El ciclo del proceso de solicitudes de acceso a la información pública (SAI)

III. El ciclo del proceso de solicitudes de acceso a la información pública (SAI)

En términos generales, la Ley de Transparencia establece los principales requisitos y pasos a través de los cuales se debe concretar una SAI. En esta línea, la Ley define que:

1. Puede solicitar información toda persona natural, pública o privada, nacional o extranjera.
2. No exige expresión de interés o el motivo para pedir la información,
3. La solicitud debe hacerse por escrito o por sitios electrónicos y debe contener nombre y apellidos, dirección, identificar qué información solicita, su firma y la identificación del órgano al que se dirige.
4. Si la solicitud no reúne los requisitos, se pedirá al solicitante que en un plazo de cinco días subsane la falta.
5. Si el órgano a que se dirige la solicitud no es competente, enviará la solicitud a la autoridad que corresponda.
6. El órgano tiene un plazo de 20 días hábiles para responder. Podrá ser prorrogado por otros 10 días hábiles.
7. El órgano puede entregar la información solicitada o denegarla. Si es denegada, la persona afectada puede solicitar al Consejo para la Transparencia revisar el caso.
8. Si el Consejo rechaza la entrega de información se puede solicitar la revisión del caso a la Corte de Apelaciones.

El diagrama N° 1, muestra el ciclo completo de una Solicitud de Información Pública derivado de una lectura puramente normativa y que resulta en la distinción de cuatro fases. Estas fases fueron construidas a partir de las responsabilidades institucionales involucradas en el proceso, centradas en el rol del ciudadano en ellas. A saber:

- Elaboración/Presentación de la Solicitud por parte del ciudadano al organismo público. En esta etapa el ciudadano

identifica su necesidad de información y la presenta en una solicitud formal de acceso a la información pública frente a una ventanilla. Este proceso está cargado de expectativas de los posibles eventos que pueden ocurrir en la interacción del ciudadano con el funcionario y la institución pública. Factor clave en esta fase es el nivel de conocimiento o conciencia del derecho que tengan tanto los ciudadanos solicitantes como los funcionarios receptores de la solicitud, por ende es un momento crítico en el cual se juega la relación ciudadano - Estado y se da el puntapié inicial para el ejercicio del derecho. En este sentido, esta es una etapa vital del proceso, ya que si la solicitud no se puede ingresar o se presentan dificultades en la interacción con el funcionario, el derecho puede quedar vulnerado, ya sea porque no se logra su ejercicio efectivo, o porque no se respetan los estándares establecidos en la Ley de Transparencia.

- Gestión/Respuesta de la Solicitud por parte del organismo público. En esta etapa,

el organismo público se enfrenta con la solicitud de información, la cual debe analizar, tramitar y resolver de acuerdo a los estándares que establece la Ley. En este sentido, el órgano debe hacerse responsable del análisis de la solicitud, lo que implica: identificar la competencia del órgano, identificar si hay terceros afectados e identificar si la solicitud se refiere a información contenida en alguna de las causales de reserva; en cada uno de estos casos, deben seguirse pasos y procedimientos formales dentro del período de 20 días hábiles que establece la Ley. La gestión de estas solicitudes requiere de un gran compromiso y conlleva una alta responsabilidad para el órgano, pero si el proceso se lleva a cabo de manera

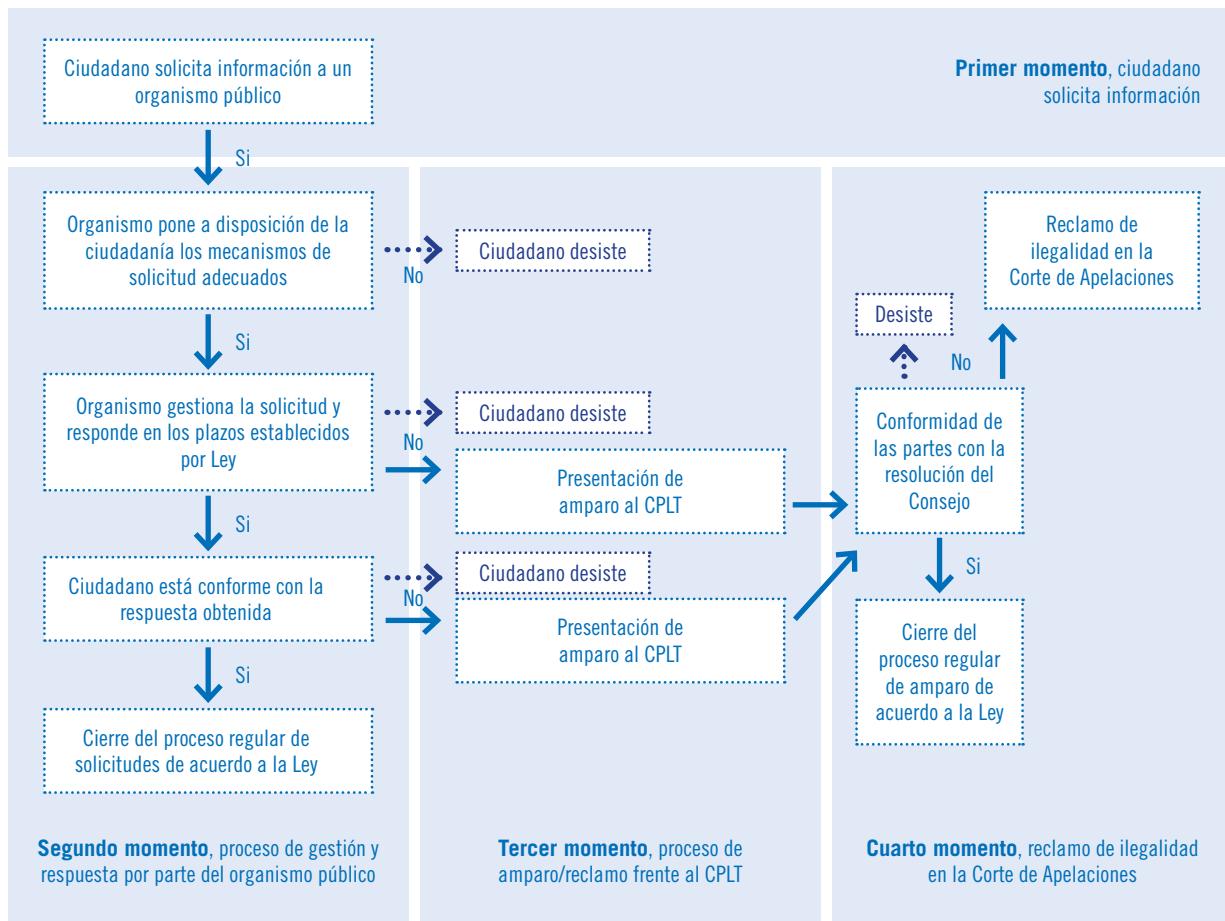
adecuada, siguiendo los estándares de la norma e informando adecuadamente al ciudadano de los pasos y etapas involucradas, tanto el ciudadano como el Estado ganan, generando un vínculo de interacción directa y de mutua confianza.

- Posibilidad de interponer un amparo ante el Consejo para la Transparencia en caso que el ciudadano no hubiese recibido respuesta, o la respuesta no sea satisfactoria. Si el ciudadano decide continuar este camino, muestra su decisión de acceder a la información y, por ende, su importancia. Por otra parte, esta es una etapa relevante en aquellos casos en los cuales no se ha determinado aún la naturaleza pública o reservada de cierta información, es decir,

aún no hay jurisprudencia al respecto, por lo cual, la presentación del reclamo constituye una oportunidad para definir esta materia. Adicionalmente, esta fase, además, cuenta con una etapa de seguimiento que busca asegurar la efectiva recepción de la información por parte de un ciudadano en caso que el Consejo para la Transparencia así lo estipule en su decisión, luego de revisado el amparo.

- Posibilidad de presentar un reclamo ante los Tribunales de Justicia en caso que la decisión del Consejo no sea satisfactoria para los implicados, ya sea por parte del ciudadano o del sujeto obligado.

Diagrama N° 1



De las etapas mencionadas anteriormente, se pueden desprender tres ámbitos generales de análisis que, pese a no ser exhaustivos, permiten visualizar de manera completa el ciclo SAI, considerando tanto la perspectiva ciudadana del ejercicio del derecho, como la perspectiva de los sujetos obligados en torno a su desempeño y cumplimiento de las normas:

1. Ventanilla de Atención Ciudadana: donde se constate el cumplimiento de los requisitos formales que la Ley establece tanto para que los ciudadanos puedan realizar solicitudes de información a los órganos obligados (ya sea utilizando medios electrónicos o acudiendo de manera presencial), para que se verifique la entrega de información en tiempo y forma.

2. Gestión de Solicitudes de Información: que permita observar el desempeño de los organismos públicos en la tramitación de solicitudes de información a nivel agregado.

3. Seguimiento a las Resoluciones del Consejo: donde se verifique el cumplimiento de las decisiones del CPLT en relación a los reclamos interpuestos por la ciudadanía.

En el marco de los desafíos que enfrenta el Consejo para la Transparencia, es necesario ponderar la manera en la cual

estos tres ámbitos de análisis se incorporan de manera complementaria para tener una visión completa del funcionamiento del Derecho en el país, en el marco de la acción institucional del Consejo para la Transparencia como entidad garante. En este sentido, la acción institucional debe contemplar mecanismos que permitan asegurar el adecuado ejercicio del Derecho por parte de los ciudadanos, lo cual se desarrolla en el contexto de la atención de ventanilla de recepción de solicitudes, pero se complementa con el adecuado seguimiento y con la emisión de recomendaciones a los órganos de la administración del Estado sobre los estándares bajo los cuales deben tramitarse las solicitudes. Finalmente, se debe asegurar el cumplimiento de las decisiones emanadas del Consejo a través del seguimiento de sus resoluciones, último peldaño en la consagración del derecho de acceso a la información pública.

IV. Fases del diagnóstico en SAI

IV. Fases del diagnóstico en SAI

El Consejo para la Transparencia ha realizado una serie de estudios relacionados con la implementación del proceso de las Solicitudes de Acceso a la Información en las instituciones chilenas. Estos estudios permitieron acumular información en dos áreas de interés: a) en los procedimientos y características del tratamiento que los órganos obligados han dado a las solicitudes de información recibidas desde la entrada en vigencia de la Ley y b) la posibilidad real de los ciudadanos para hacer ejercicio del derecho. Ambas líneas de investigación se relacionan con las etapas descritas anteriormente para el cumplimiento del ciclo del derecho de acceso a la información en lo correspondiente a solicitudes ciudadanas.

En este sentido, la primera línea de investigación se levanta desde la perspectiva de las instituciones públicas, permitiendo identificar la manera en la cual han decidido enfrentar el desafío que les impone la Ley. De la misma manera, la segunda línea de investigación, explora

las capacidades y mecanismos que las instituciones públicas han desarrollado para facilitar y garantizar el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, por lo mismo, se observan desde la perspectiva del solicitante de información.

1. DIAGNÓSTICO SOBRE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN (GESTIÓN DE SOLICITUDES)

Un primer estudio fue de carácter interno y se abocó a la exploración de los sistemas y mecanismos de gestión de solicitudes de ocho organismos públicos de diversa naturaleza. El objetivo de este estudio fue alimentar la propuesta de creación del Sistema de Transferencia Electrónica de Transparencia (SITRET)⁴. Este estudio exploratorio permitió identificar, de manera cualitativa y con una muestra limitada, los principales hitos del proceso de tramitación de solicitudes, identificando los puntos comunes y divergentes en esta materia. Las principales conclusiones del estudio

indicaron que existe una gran diversidad de experiencias, mecanismos y soportes tecnológicos asociados a la gestión de solicitudes, pero que en términos de los procesos internos de respuesta, existen grandes similitudes respecto de los pasos básicos del ciclo de gestión, donde se identificaron las siguientes etapas:

1. **Ingreso**, que puede ser **centralizado** cuando todos los ingresos son manejados por un gran sistema de recepción, o **descentralizado**, donde los ingresos de solicitudes son manejados por múltiples funcionarios, unidades e incluso sedes regionales en el caso de que la institución posea presencia nacional.

2. **Examen de admisibilidad**, es siempre centralizado ya que opera bajo un criterio experto, que generalmente recae en funcionarios con la experiencia y/o el conocimiento necesario para identificar aquellas solicitudes que pueden ser consideradas Ley de Transparencia.

⁴ Este sistema se encuentra operativo para quienes lo implementaron, pero no se ha seguido difundiendo.

3. Análisis, posee un carácter centralizado cuando la responsabilidad de su ejecución recae en una unidad o responsable de transparencia que analiza todas las solicitudes de información sin importar el tipo materia. Del mismo modo, el análisis posee un carácter descentralizado cuando su ejecución está en manos de distintas unidades del servicio, las cuales asumen el análisis de los casos según si la materia de la consulta es de su competencia.

4. Elaboración de respuesta, se produce centralizadamente en aquellos casos donde se cuenta con un sistema de gestión de solicitudes dependiente de una unidad de transparencia. A su vez, tendrá un carácter descentralizado cuando la elaboración de la respuesta dependa de las distintas unidades encargadas de las solicitudes de información.

5. Visación y resolución de la respuesta, siempre es centralizada. La responsabilidad de la visación puede recaer en manos de la respectiva unidad de transparencia, de la dirección jurídica o de la secretaría municipal, según el tipo de instancia que la institución designe como apropiada para tales efectos, aunque la responsabilidad última siempre recae en el Jefe de Servicio, tal como lo estipula la Ley.

Los hallazgos del estudio SITRET, más la preocupación por conocer el estado de la capacidad de tramitación de solicitudes en los órganos obligados, llevaron a la necesidad de realizar un segundo estudio en la materia, en esta ocasión a cargo del consultor Mauricio Olavarría (2010). Este estudio buscó verificar los hallazgos del estudio SITRET con una muestra más amplia y diversa, que permitiera enriquecer

el análisis para la identificación de riesgos potenciales en la gestión de solicitudes que pudieran derivar en incumplimiento de la Ley por parte de los sujetos obligados. El estudio tuvo una muestra intencionada de 17 instituciones, con la que se buscó responder a criterios de factibilidad del estudio, capturar dispersión geográfica, contar con diversidad de órganos obligados y que, además, hubiera más de un órgano visitado por tipo de organismo. Se incluyeron organismos centralizados, entidades autónomas, instituciones descentralizadas, universidades estatales y municipios. Consistentemente con los resultados del estudio SITRET, éste permitió identificar los hitos centrales del proceso de gestión de solicitudes, comunes a la mayor parte de las instituciones estudiadas y que se presentan en el siguiente diagrama:

Diagrama N° 2: Procedimiento Estandarizado en la Gestión de Solicitudes de Información Pública



Fuente: Olavarría, M. (2010). Tipos de modelos de gestión de información con foco en la gestión interna del servicio y la política pública de transparencia en sujetos obligados por la Ley 20.285.

Al margen de este hallazgo inicial, el estudio identificó que en la mayoría de los casos las instituciones cuentan con algún sistema informático que apoya el manejo de las solicitudes, aunque existen instituciones en las cuales se siguen utilizando sistemas manuales o muy básicos. Adicionalmente, se identificó que a pesar de los grandes hitos que describe el proceso, a la hora de materializar la solicitud, el camino que sigue la tramitación varía entre un organismo y otro; lo mismo sucede con el respaldo de la información y el almacenamiento de las solicitudes con su historia, que va desde un respaldo físico en papel, hasta el uso de sistemas software sofisticados como el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC). Entre las características que describen el proceso, se encontró que, en general, existe una persona encargada de recibir las solicitudes y hacerse cargo de su tramitación, aunque ésta no tenga dedicación exclusiva a estas tareas, lo que puede explicarse por la falta de recursos asociados a la implementación de la Ley, sumado a la realidad de algunas instituciones donde hasta ese momento se había recibido un bajo número de solicitudes de información, por lo que no se justificaba la dedicación exclusiva de un funcionario.

Adicionalmente, este estudio permitió acceder a información que levanta riesgos

asociados a la implementación de los sistemas de gestión de solicitudes. Entre los **riesgos** más relevantes destacan:

1. Hay sistemas de ingreso de solicitudes en línea que exigen al solicitante registrarse en la página Web de cada organismo, cada vez que realiza una solicitud, lo cual constituye un desincentivo a los ciudadanos a la hora de utilizar esta herramienta.

2. Las formas de acceder a la información estipulada por la Ley 20.285, de transparencia, varía dependiendo de los recursos y estructura de cada organismo. No existe un medio único de entrega de la respuesta y no se encuentra un patrón único por tipo de organismo.

3. No existe claridad sobre los procedimientos a seguir en caso de que el organismo no cuente con la información solicitada. No todos los organismos siguen el procedimiento estipulado por la Ley. Algunos derivan la solicitud internamente para responder en los plazos, otros la derivan a otras instituciones competentes, sin informar adecuadamente al ciudadano solicitante y otros simplemente informan que no disponen de la información. En este último caso, no se estarían cumpliendo las obligaciones que la Ley establece para negar la información, lo cual también

constituye una falta a los requerimientos expresados en la Ley.

4. No hay un patrón común en el procedimiento de cierre de las solicitudes, lo cual limita la posibilidad de seguimiento y verificación del estado de cada requerimiento.

5. Se puede identificar que no hay una revisión de la calidad de la información entregada. De la muestra, sólo dos organismos verifican la conformidad del solicitante. Varios organismos asumen que si el ciudadano no efectuó un reclamo al mismo organismo o al Consejo para la Transparencia, entonces quedó satisfecho con la información entregada.

6. Hay desconocimiento de los ciudadanos sobre su derecho y la existencia de la Ley, que deriva en una limitada capacidad de los solicitantes de información de identificar las obligaciones de los organismos públicos, por lo cual, estos últimos no cuentan con una contraparte activa que les imponga una revisión constante de los procesos de recepción y gestión de solicitudes. En este sentido, los organismos asumen que los solicitantes quedan satisfechos si no hay quejas o reclamos frente al Consejo.

7. La ubicación estructural de la unidad a cargo de la gestión de las solicitudes

varía. La OIRS, seguido de la Dirección o Asesoría Jurídica, es la unidad que más recurrentemente tramita las solicitudes. Al mismo tiempo, las OIRS tienden a ubicarse en la base organizacional, alejadas de la cúspide, lo que puede tener impacto tanto en la demora de la respuesta como en la calidad sustantiva de la información entregada y la satisfacción final del solicitante. Sobre ello, será necesario confirmar si la unidad que gestiona el requerimiento tiene la autoridad suficiente para hacer cumplir los plazos exigidos por la Ley, cuando la solicitud es derivada a otra unidad del sujeto obligado y si tiene la capacidad técnica para establecer si la respuesta contiene la información solicitada.

8. Se observó que en algunos casos, las instituciones desarrollan mecanismos que buscan asegurar el cumplimiento de la Ley, que terminan afectando la posibilidad real de ejercicio del derecho por parte de un ciudadano, lo que se ha denominado captura por el vértice de responsabilidad política, es decir, el temor a que un reclamo derive en una sanción al jefe de servicio, lleva a dejar la posibilidad de solicitar información por Ley de Transparencia sólo en manos de asesores jurídicos y/u otro personal de alta jerarquía que no es accesible para el público general. De esta manera, se

limita el ejercicio del derecho por cuanto las OIRS no tienen conocimiento de este procedimiento y por lo tanto, desincentivan la solicitud del ciudadano.

9. Se observó el requerimiento de datos personales más allá de los que establece la Ley para una SAI.

Esta línea de diagnóstico permitió observar con mayor detalle el modo en que los funcionarios y las instituciones públicas comenzaron a comportarse una vez puesta en vigencia la Ley. Sin embargo, desde la mirada completa del proceso de acceso a la información vía solicitudes ciudadanas, se hacía necesario observar, al mismo tiempo, el modo en que los ciudadanos demandantes de información estaban experimentando el mismo proceso. En definitiva se hace necesaria la comprobación empírica de estas dinámicas porque lo anterior fue realizado conscientemente desde una mirada funcional, cayendo en la posibilidad de que la implementación de la Ley se tiñera de un sesgo funcionario, posibilitando hipertrofias administrativistas o atrofas ciudadanas.

2. SERIE DE ESTUDIOS SOBRE LA POSIBILIDAD REAL DE LOS CIUDADANOS PARA HACER EJERCICIO DEL DERECHO

El primer estudio en esta línea tenía como principal objetivo testear la metodología del usuario simulado para el monitoreo de la ventanilla de atención ciudadana. Este ejercicio se realizó en 20 instituciones (10 de la administración central y 10 municipios), donde se realizaron solicitudes de información presenciales y online que podían catalogarse como simples, es decir, aquéllas que podían ser respondidas sin dificultades por el organismo. Los resultados de esta experiencia, permitieron definir y consolidar un instrumento de medición y una pauta de observación sobre los procesos de solicitud de información desde la perspectiva del ciudadano, e identificar una serie de riesgos para el adecuado ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos, lo que llevó a la decisión de realizar un segundo estudio para lo cual se contrató a la Corporación Libertades Ciudadanas. Este segundo estudio, tomó el instrumento modelado en la etapa anterior y amplió la escala y la complejidad del primero, incorporando una mayor cantidad de instituciones, que recibieron un total de 44 solicitudes de diversa complejidad utilizando tanto la

vía presencial como Internet. Los hallazgos de estas dos experiencias, llevaron a la necesidad de ampliar los estudios en esta materia, por lo cual, entre los meses de agosto y septiembre del 2011, se realizó el último levantamiento de información desde la perspectiva ciudadana. Este ejercicio se realizó de manera interna y comprende una recolección de datos mucho más exhaustiva que las dos experiencias anteriores, lo cual se reflejó tanto en la cantidad de casos que se incorporaron en la medición (47 Instituciones y 188 solicitudes), como en la diversidad de solicitudes (entregables, derivables y denegables), con este esfuerzo, se espera completar la fase de diagnóstico en SAI, acercándose así a una primera medición del cumplimiento de los organismos en torno a las obligaciones que establece la Ley 20.285.

A. USO DE LA METODOLOGÍA DE USUARIO SIMULADO

Se decidió utilizar la metodología del usuario simulado para la exploración de la implementación efectiva de las SAI por varias razones, entre las que se cuentan: su capacidad para identificar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley de Transparencia desde la perspectiva ciudadana; porque da cuenta de la capacidad

efectiva de los ciudadanos para realizar solicitudes a través de una interacción con el organismo público; la claridad y simpleza de su estructura conceptual, que la hace replicable en distintos contextos y realidades y, finalmente, su validación internacional a través del uso que hace IFAI (en ámbitos más acotados).

En este sentido, el uso del usuario simulado cristaliza el ejercicio del derecho en una relación directa institución-ciudadano que, de acuerdo a sus condiciones y características específicas, determinará los niveles de acceso a la información pública presente en los sujetos obligados. Adicionalmente, esta relación directa institución –ciudadano, representa para éste último el momento en el cual se le reconoce como un individuo sujeto de derechos y que espera ser tratado en consecuencia. Esta expectativa define la naturaleza crítica de este momento en el cual se juega la validez e implementación real del derecho en un acto concreto, tangible e identificable.

Desde el punto de vista metodológico, se trata de una técnica ampliamente utilizada en investigación de mercado para la evaluación de los sistemas de atención al cliente. Básicamente, consiste en que un investigador se presenta en una empresa

como cliente normal, aunque en realidad, está actuando de forma premeditada. Ahora bien, esta metodología ha traspasado su uso en investigación de mercados y evaluación de atención al cliente y se ha instalado en diversos sistemas de fiscalización, tales como el Servicio de Impuestos Internos (SII), para constatar la entrega de boleta entre los años 80 y 90; el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), en su elaboración de estudios comparados de precios. Además, desde el punto de vista del interés público, esta metodología permite revisar el proceso de atención ciudadana desde la perspectiva del usuario, dando cuenta de las posibilidades reales que tiene un ciudadano común para el ejercicio de su derecho de acceso a la información.

De la misma forma, en la experiencia internacional, uno de los principales elementos comunes en torno al proceso de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones en las SAI, guarda relación con la constatación en terreno del cumplimiento de las normas que garantizan el acceso de los ciudadanos a los mecanismos y medios establecidos por la Ley para elaborar y presentar sus solicitudes de información a los organismos públicos. Pese a que las normas específicas que rigen en los distintos países varían

considerablemente, existen algunos principios orientadores que se reiteran de manera consistente, como son: la libertad de información, la apertura, la gratuidad, la no discriminación, la oportunidad y la facilitación (Banisar, 2006). En virtud de estos principios, el modelo de vigilancia mexicano ha usado la metodología del usuario simulado, ejercicio a través del cual se ha buscado constatar el desempeño de los organismos públicos en la provisión de acceso al sistema de solicitudes por parte de la ciudadanía en general.

Un punto relevante en esta práctica es que se aplica con fines de evaluación cuando existe un claro marco normativo a observar o conductas específicas esperables por parte de los evaluados (Finn y Kayande, 1999), por esta razón, en la actualidad, esta técnica se aplica sobre procesos de atención al cliente que suelen estar estandarizados y lo mismo sucede con su uso para constatar el cumplimiento de las disposiciones legales, las cuales habitualmente cuentan con reglamentos específicos para su aplicación. Esta estandarización, permite usar herramientas como cuestionarios y *check lists* para su aplicación. Ahora bien, pese a la utilización de instrumentos estandarizados, el evaluador debe estar altamente calificado, pues los informes se elaboran con posterioridad

a la visita (razón por la cual es necesario tener alta familiaridad con las variables a medir) y debe ser capaz de identificar los elementos relevantes que pueden explicar o contextualizar los resultados observados, ya que es la única persona que vive la experiencia (Finn y Kayande, 1999).

En base a estos criterios de pertinencia metodológica, se desarrollaron los instrumentos utilizados en los tres estudios en SAI que ha realizado el CPLT, los cuales han constituido un esfuerzo por traducir los elementos presentes en el marco normativo, en una herramienta adecuada para la medición de cada uno de los ámbitos establecidos para evaluar -desde la lógica ciudadana- el ejercicio del derecho de acceso a la información vía SAI. Para lograr este objetivo, se ha considerado adecuado que el instrumento describa el “proceso ideal” que debería seguir un ciudadano, de esta manera, se pueden identificar las desviaciones del modelo que operan en la práctica.

La construcción de los instrumentos ha sido sometida a una doble validación en cada uno de los estudios, una metodológica y una normativa. La validación metodológica permite ratificar las propiedades de los instrumentos para recoger información de manera adecuada, sintética y reduciendo la

probabilidad de errores de interpretación. En este sentido, el primer estudio fue el pilar fundamental. La validación normativa, por su parte, permite identificar los ítems que se derivan directamente del cuerpo legal y aquellos que los complementan y contextualizan, generando distinciones importantes entre elementos obligatorios y buenas prácticas que permitan evaluar el desempeño de los organismos públicos en torno al derecho de acceso a la información.

B. PRINCIPALES HALLAZGOS RESULTADOS DE LOS ESTUDIOS

Los tres estudios en su conjunto, han permitido escalar en el conocimiento y la comprensión de los distintos componentes que están presentes en la implementación de los procedimientos de SAI en las instituciones públicas en Chile. Los resultados de los estudios pueden verse como un proceso concatenado y complementario que ha permitido en cada paso, profundizar y verificar los hallazgos anteriores.

Primer estudio: testeo de la metodología del usuario simulado en el caso chileno

A través de este primer estudio, que se realizó durante el primer semestre de 2010, se buscó realizar un ejercicio de validación de la metodología del usuario simulado en el contexto nacional. En este sentido,

excedió las expectativas, ya que además de permitir la validación metodológica de los instrumentos para el ejercicio del usuario simulado, su carácter exploratorio permitió evidenciar una serie de problemas en la implementación de la Ley que se habían mantenido invisibles a los ojos del Consejo hasta ese momento. De esta forma, aunque el principal objetivo del estudio no era evaluar el desempeño de los organismos de la administración del Estado, su foco se fue centrando en ello,

en tanto, con cada ejercicio particular, se descubrían nuevas faltas a los principios establecidos en la Ley de Transparencia. En esta línea, este estudio permitió identificar que el ejercicio del derecho de acceso a la información se veía limitado de dos formas: 1) a través de barreras de acceso que impedían al ciudadano presentar las solicitudes de información, 2) a través del incumplimiento de la Ley por la no entrega de la información en tiempo y forma.

Este estudio entregó mucha más información en torno a las barreras de acceso para realizar las solicitudes de información que sobre el cumplimiento de las obligaciones legales de los organismos una vez que las solicitudes fueron ingresadas, principalmente, debido a la baja cantidad de solicitudes que pudieron ingresarse de manera efectiva. En este sentido, las principales barreras de acceso identificadas fueron:

Para solicitudes presenciales

- Falta de información de los funcionarios sobre la Ley de Transparencia, razón por la cual, frente a una solicitud, no sabían qué hacer, hacia dónde conducir al ciudadano o a quién preguntar sobre el tema.
- No existencia de formularios o material informativo sobre la Ley y el derecho de acceso a la información.
- En algunos casos, los usuarios simulados fueron informados de que no se podían realizar solicitudes de información en la institución, frente a lo cual se insistió y se invocó la Ley de Transparencia, momento en el cual, los funcionarios comenzaban a averiguar sobre el tema.
- En otros casos, se indicaba que las solicitudes de información por la Ley de Transparencia sólo pueden realizarse a través de la página web.
- Otro caso común fue la derivación del solicitante al funcionario encargado de velar por tema de la solicitud, sin formalizar la misma a través de los estándares contemplados por la Ley 20.285. En estos casos, algunos usuarios simulados recibieron la información inmediatamente, en otros no.
- Mantener los medios materiales para las solicitudes por Ley de Transparencia alejadas de las instancias de atención de público, lo cual se traducía en: desinformación de los funcionarios y acceso limitado al ejercicio del derecho sólo para aquellos ciudadanos insistentes que conocían la Ley.

<p>Para solicitudes web</p>	<ul style="list-style-type: none"> · En muchos casos, los organismos no contaban con un link de acceso para realizar solicitudes de información en ningún lugar de sus páginas web, mientras otros, contaban con algún sistema de solicitudes de información, pero éste no especificaba si la solicitud se trataría bajo los estándares de la Ley de Transparencia, dejando al ciudadano en una posición de incertidumbre y vulnerabilidad. · En algunos casos, existía un banner de solicitudes de acceso a la información que llevaba a una página de error. · En algunos casos, el banner llevaba a un formulario en PDF, pero no existía ninguna indicación de cómo enviarlo o qué hacer con él para cursar la solicitud.
<p>Para ambos casos</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Pedir más información personal de manera obligatoria que la establecida en la Ley, especialmente, el requisito de entrega del RUT y una dirección postal además del correo electrónico. · Pedir una declaración o información sobre los motivos de la solicitud y el uso que se espera dar a la información.

Segundo estudio: ampliación del estudio anterior

Este estudio tuvo un carácter exploratorio-descriptivo y permitió conocer con un mayor nivel de profundidad las características de los procesos de solicitud de información que debe enfrentar un ciudadano, experimentando diversos escenarios entre los cuales destacaron la posibilidad de realizar solicitudes vía presencial, online y carta, considerando los distintos caminos

que podría seguir la solicitud, es decir: solicitudes que se responden directamente, las que fueron catalogadas como “entregables”; solicitudes catalogadas como “derivables”, es decir, que piden información que no está en manos del organismo y que éste debe derivar - o enviar - al organismo co-rrespondiente, dentro del plazo legal de respuesta y dando aviso al solicitante de información sobre la fecha de la derivación y el organismo

al cual se envió su solicitud y, finalmente, se incorporaron solicitudes que deberían ser denegadas de acuerdo a los principios que establece la Ley 20.285 en su artículo 21 donde se detallan las causales de secreto o reserva.

Adicionalmente, en base a los resultados del primer estudio, se decidió explorar de manera más sistemática las diferencias entre la experiencia de un ciudadano que

conoce la Ley, versus la experiencia de una persona que se acerca sólo a pedir información. Los resultados en esta línea fueron muy claros, evidenciando las dificultades que enfrenta un ciudadano no informado a la hora de requerir información sobre los órganos de la administración del Estado,

situación que se modificó radicalmente, en el caso de los procesos vividos por los usuarios simulados que conocían la Ley, quienes lograron realizar sus solicitudes de información de manera efectiva y en menor tiempo.

Más allá del análisis específico de cada caso, los principales resultados del estudio fueron los siguientes:

- En términos cuantitativos, el resumen de las acciones de solicitudes de información fue el siguiente:

Ingresaron 39 de 44 solicitudes

Las cinco solicitudes que rebotaron correspondían a ciudadanos **NO Informados**

De las 39 solicitudes ingresadas, **62% (24) recibió la respuesta esperada**

21% (8) no recibió ningún tipo de respuesta; **13% (5)** recibió una parte de lo solicitado; **5,1% (2)** deniega la información incorrectamente.

- Se ratificó la existencia de barreras de acceso para el ejercicio del derecho de acceso a la información y se descubrieron otras nuevas. En este sentido, es importante aclarar que sin prejuizar intenciones, los servicios mostraron conductas que terminaron por desincentivar el conocimiento y uso del derecho reconocido por la Ley.

- Se observaron carencias de conocimiento de los funcionarios públicos destinados a la atención de usuarios sobre los contenidos, alcances y operatividad práctica de la Ley 20.285. En torno a este punto, surge una serie de preguntas sobre el rol que cumplen las OIRS en este proceso y cuánto conocen la Ley de Transparencia. En esta

línea -desde la perspectiva de los riesgos identificados en el estudio de Olavarría (2010)- la naturaleza sancionatoria de la Ley, lleva a un excesivo celo por parte de algunos organismos, que se traduce en un riesgo para el ejercicio efectivo del derecho que se presenta a través de dos mecanismos:

- Desde la lógica del usuario realizan entregas informales e inmediatas de información que no pueden ser reclamadas posteriormente.
 - Desde la lógica política, mantienen el acceso a las solicitudes de información en reserva, alejadas del acceso del público
- y en el desconocimiento del personal de las OIRS, limitando así el acceso de los usuarios del servicio o de los ciudadanos que buscan acceder a información.
- Una adición especial del estudio fue la clasificación de las instituciones estudiadas de acuerdo a su naturaleza, de esta manera, se identificaron organismos del área económica (Ministerio de Hacienda, INE, Ministerio de Economía, SERNAGEOMIN), política (Ministerio de Defensa, Carabineros de Chile, CDE, DOS) y social (Ministerio del Trabajo, Dirección del Trabajo, SERNAM, SENADIS), que tuvieron resultados diferentes.

Área Económica	Buen desempeño. Respondieron de acuerdo a lo esperado para el caso de las solicitudes denegables y derivables. Para las solicitudes entregables, seis de ocho fueron respondidas y una solicitud rebotó (no ingresó formalmente).
Área Política	Desempeño regular. Respondieron de acuerdo a lo esperado para el caso de las solicitudes denegables. La acción que fue planificada como derivable dentro de este servicio no fue derivada, sólo se comunicó que la información se encontraba disponible en otro servicio. Finalmente, tres de cuatro solicitudes entregables fueron respondidas y una de ellas fue denegada.
Área Social	Desempeño deficiente. De las solicitudes denegables, dos fueron denegadas y una no obtuvo respuesta. La acción planificada como derivable, no fue derivada. De las solicitudes entregables dos de seis recibieron la información solicitada, otras dos no tuvieron respuesta y una de ellas fue denegada.

A pesar de los aportes de este estudio a la profundización en el estado del arte en las SAI, la acotada cantidad de instituciones evaluadas y de solicitudes realizadas, se tradujo en una serie de limitaciones para el análisis de la información a nivel agregado y la evaluación del desempeño de

los organismos destinatarios de las solicitudes. Las principales limitaciones fueron:

- La baja cantidad de casos no permitió realizar un análisis agregado del desempeño de los organismos evaluados, restringiendo la elaboración de análisis descriptivos a

través de porcentajes que facilitarían la lectura y difusión de los resultados.

- Dada la baja cantidad de solicitudes, no todos los organismos recibieron una carga equivalente de solicitudes desde el punto de vista de sus contenidos y medios de solici-

tud, por lo cual, establecer comparaciones del desempeño individual de las instituciones evaluadas resultaba inadecuado.

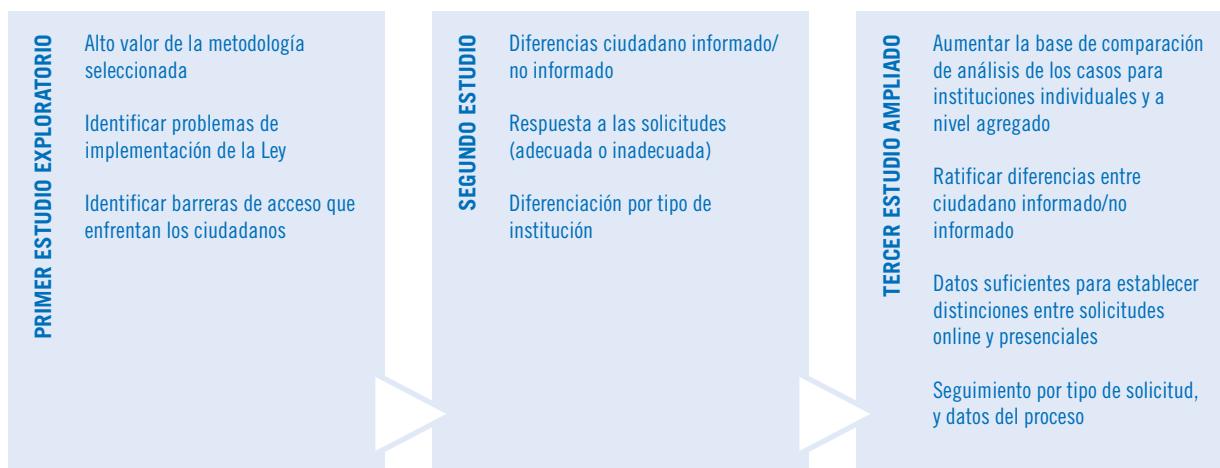
- La cantidad de casos y su distribución por los medios de acceso permitió observar las diferencias en la experiencia de los ciudadanos informados y no informados sólo a nivel cualitativo, pero no permitió realizar un análisis sistemático sobre patrones o tendencias generales en esta línea. A pesar de estas limitaciones, Libertades Ciudadanas realizó una primera propuesta de ponderación de ámbitos de medición que permitiera construir un modelo de cumplimiento que identificara y priorizara

los elementos centrales del proceso, una de las limitaciones de este modelo, fue la falta de casos que no permitió visualizar un esquema de cumplimiento regular en el marco de las evaluaciones de las instituciones solicitadas.

Debido a estas limitaciones y proyectando el uso de esta herramienta metodológica como la base para un modelo de cumplimiento de la Ley desde la perspectiva ciudadana, se decidió realizar un tercer estudio en el cual se superaran las limitaciones anteriores para tener información más completa, que permitiera realizar análisis más detallados y complejos.

Tercer estudio: sistematización y proyección de la metodología para un modelo de cumplimiento

Este estudio se realizó para complementar los anteriores apuntando a generar una mayor cantidad de información a nivel agregado que permitiera realizar un análisis más sistemático de los hallazgos anteriores, permitiendo además, establecer criterios de comparación en torno al desempeño de todas las instituciones estudiadas. La descripción detallada del estudio y sus principales resultados se entregan en la siguiente sección. Finalmente, el proceso de complementación de los estudios podría describirse de acuerdo al siguiente diagrama:



V. Características y resultados del estudio
ampliado sobre el desempeño institucional
de la administración en las solicitudes de
acceso a la información

V. Características y resultados del estudio ampliado sobre el desempeño institucional de la administración en las solicitudes de acceso a la información

Como se mencionó previamente, este estudio se realizó para complementar los anteriores apuntando a generar una mayor cantidad de información a nivel agregado que permitiera realizar un análisis más sistemático de los hallazgos anteriores, facilitando, además, establecer criterios de comparación en torno al desempeño de todas las instituciones estudiadas. El punto base de la construcción metodológica es el punto de vista del ciudadano, quien experimenta su ejercicio del derecho de acceso a la información sobre tres momentos específicos en el proceso de solicitudes que se realizan bajo el amparo de la Ley:

- **Presentación y recepción de la solicitud:** conformado por las condiciones en que se desarrolla la iniciativa ciudadana de ingresar o presentar una demanda de información a una institución pública y su respectiva recepción por parte del órgano.

- **Gestión interna y resolución de la solicitud:** constituida por aquellos aspectos

que el ciudadano no percibe directamente del proceso y que son los procedimientos que lleva a cabo el organismo que recibe la solicitud de información y posibilitan la respuesta institucional esperada por el solicitante. En esta etapa, existen hitos específicos que deben notificarse al ciudadano, tales como: la solicitud de subsanación, es decir, de aclaraciones sobre la solicitud; la derivación de la solicitud a otro órgano de la administración pública; o bien, la necesidad de notificar a terceros que pudieran verse afectados en virtud de la solicitud.

- **Respuesta a la solicitud:** conformada por la comunicación del órgano al solicitante, de la resolución de su solicitud, ya sea para comunicarle que ha sido denegada, derivada o si se ha resuelto su entrega, en cuyo caso, en este momento también se contempla la entrega efectiva de la información.

Considerando esta perspectiva del proceso de solicitudes, el CPLT se ha dado a la ta-

rea de crear una herramienta efectiva para medir el cumplimiento del derecho de acceso a la información en el ámbito de las solicitudes que pueden realizarse presencial o virtualmente a los sujetos obligados.

1. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El objetivo general del estudio es conocer la forma en que los organismos públicos llevan a cabo los procedimientos relativos a la recepción y tramitación de solicitudes de acceso a la información pública, tanto de manera presencial, como vía web.

Objetivos específicos

- Detectar fallas y omisiones de los organismos públicos en los momentos de presentación y recepción; y de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, ingresadas vía presencial y web.

- Identificar buenas prácticas de los organismos públicos en los momentos de

recepción y de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, ingresadas vía presencial y web.

- Analizar la calidad de las respuestas recibidas a las solicitudes de información

ingresadas vía presencial y web.

- Profundizar en el tipo de barreras de entrada y al ejercicio del derecho de acceso a la información, que existen para el solicitante.

2. METODOLOGÍA

Para alcanzar estos objetivos, se tomaron una serie de decisiones metodológicas que se detallan a continuación:

Muestra de Instituciones

- Se seleccionaron 31 instituciones de la administración central pertenecientes a los ministerios sociales con dependencias en la Región Metropolitana (Salud, Educación, Vivienda y Trabajo).
- Se seleccionaron 16 municipios de la Región Metropolitana, los cuales fueron escogidos de acuerdo a su nivel de cumplimiento en la evaluación de Transparencia Activa realizada por DICTUC.

Tipos de Solicitud

- Se realizaron los 3 tipos de solicitudes incorporadas en el estudio anterior: entregables, derivables y denegables, pero distribuidas de manera equivalente dentro de la muestra de instituciones, de esta manera, la evaluación permitirá conocer el desempeño de las instituciones a nivel agregado.

Tipos de Usuario y canales de Ingreso

- Se realizó una cantidad equivalente de solicitudes de acceso a la información con usuarios informados y no informados.
- Adicionalmente, se incorporaron solicitudes presenciales y vía web para cada institución evaluada que recibió un total de 4 solicitudes en este ejercicio.

Cada uno de los organismos evaluados recibió 4 intentos de solicitud de información; dos de manera presencial y dos

vía web. Además, para cada una de estas modalidades, se realizó una por parte de un usuario simulado informado y otra por

parte de un usuario simulado no informado, realizándose finalmente, un total de 187 solicitudes.

Cantidad de Solicitudes por Organismo

Total	Según vía de ingreso	Según tipo de usuario
4	2 vía presencial	1 usuario informado
		1 usuario no informado
	2 vía web	1 usuario informado
		1 usuario no informado

*Sólo en un organismo se realizaron 3 solicitudes, ya que no fue posible realizar la solicitud presencial, de usuario informado.

3. PRINCIPALES RESULTADOS

Los resultados del estudio pueden agruparse de acuerdo a los momentos que experimenta el ciudadano en su proceso de solicitud de información, donde los con mayor impacto en la experiencia son:

El ingreso de la solicitud	La respuesta de la solicitud
Que determina la posibilidad real de ejercer el derecho en su nivel más básico.	Que evidencia si la solicitud realizada por el ciudadano tuvo el tratamiento y obtuvo los resultados esperados.

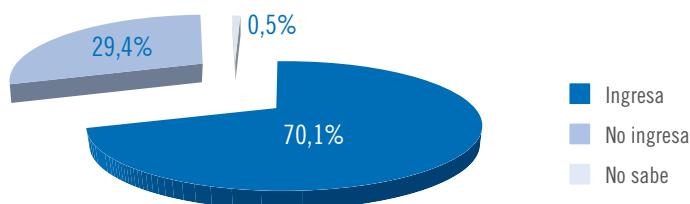
A. ETAPA DE INGRESO DE LAS SOLICITUDES

Uno de los fenómenos más importantes observado y analizado en este estudio, es la posibilidad efectiva de ingresar o no una solicitud de información. Mostrar este fenómeno es fundamental, ya que las

estadísticas de tramitación de solicitudes existentes no consideran el fenómeno, por lo cual, se vuelve invisible para los órganos de la administración pública. En este sentido, la aplicación de esta metodología particular aporta a la incorporación de estas situaciones en la evaluación del ejercicio

del derecho de acceso a la información de los ciudadanos. De esta manera, de las 187 solicitudes de información, se obtuvo un 70,1% (131) que lograron ser ingresadas para su tramitación.

Solicitudes que logran ingresar efectivamente
(N=187 solicitudes)

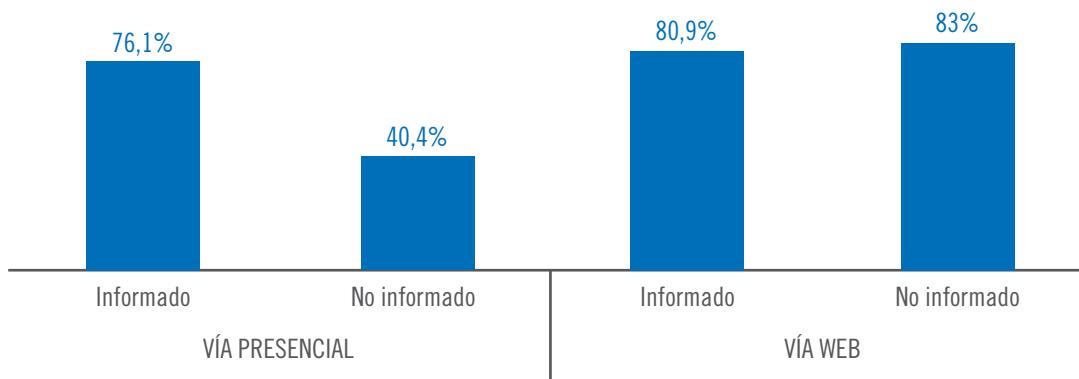


Sin embargo, los resultados varían considerablemente según el medio utilizado para ingresar la solicitud. Mientras el 58,1% de las solicitudes realizadas de manera presencial logra ingresar con éxito, este porcentaje aumenta al 81,9% en el caso de las solicitudes realizadas vía web, demostrando ser ésta última, la vía con menores fracasos en el ingreso.

Por otra parte, el nivel de conocimiento que tiene el solicitante sobre la Ley de Transparencia y sus derechos en materia de acceso a la información, también se constituye como un factor determinante para la efectividad en el ingreso de solicitudes, siendo el desconocimiento, una barrera para ello. En este sentido, del total de solicitudes, los ciudadanos informados consiguieron un mayor porcentaje de ingreso que los no informados.

Ambas fuentes de diferencia en el proceso de ingreso de las solicitudes, determinan un escenario en el cual quien requiere información de manera presencial, sin tener información de la Ley, tiene muchas menos probabilidades de ingresar la solicitud, es decir, tiene menos probabilidades de ejercer su derecho de manera efectiva.

Solicitudes ingresadas exitosamente, por vía de ingreso y tipo de usuario (N=131 solicitudes ingresadas)



Al realizar un análisis de la relación existente entre las variables, a través de un análisis de regresión logística, se refuerza la relación encontrada entre probabilidad de ingreso de una solicitud y vía de ingreso, y entre probabilidad de ingreso y conocimiento de la ley y los derechos de acceso a la información por parte del solicitante. De esta manera, se obtiene que aquellos ciudadanos que realizan su solicitud **vía web**, tienen **3,4 veces** más probabilidades de lograr ingresar su solicitud con éxito, que aquellos que realizan su solicitud presencialmente. Y a su vez, los **usuarios informados** tienen **2,4 veces** más probabilidades de lograr

ingresar su solicitud con éxito, que los usuarios no informados.

Adicionalmente, a partir de estos datos se puede afirmar que es determinante para el éxito del ingreso de una solicitud, la vía por la cual se intenta hacerlo, ya que frente a un sistema de atención estandarizado como lo es el informático, los niveles de éxito no se diferencian por nivel de conocimiento. Vale decir, el factor diferenciador de éxito de ingreso de una solicitud, estaría dado por la interacción física entre un solicitante y un funcionario público que de manera deliberada o no, genera barreras al ingreso.

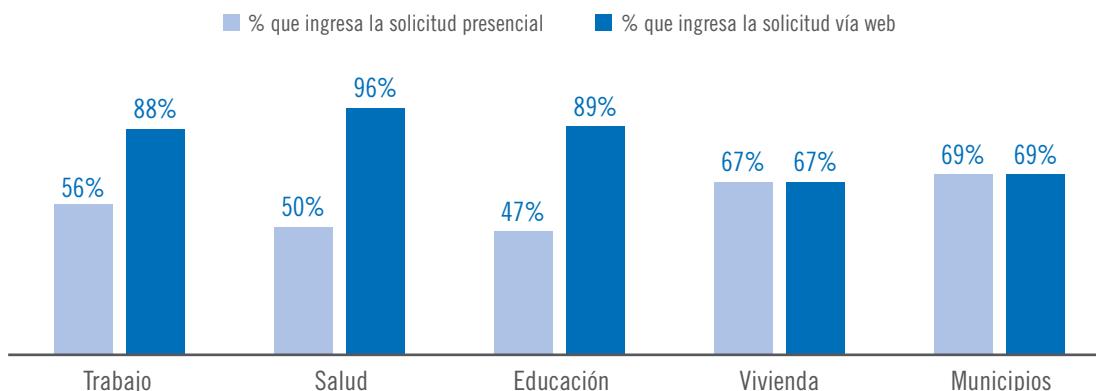
Estos resultados reflejan además, la falta de información de los funcionarios acerca de la Ley de Transparencia y de los procedimientos asociados al ingreso de solicitudes de información. Muchas de las solicitudes presenciales, sólo logran ser ingresadas con éxito una vez que los funcionarios han sido instruidos por los usuarios informados en cuanto a los requisitos y procedimientos que deben seguir para ello, mientras que los usuarios no informados, al encontrarse frente al desconocimiento y/o la excesiva cantidad de información exigida, se ven incentivados a abandonar el proceso.

Al observar lo que ocurre por sector, se revela un mayor nivel de solicitudes ingresadas en el sector salud, especialmente en las realizadas vía web. Posiblemente, debido

a que la mayoría de los organismos de este sector, funcionan con un sistema integrado de solicitudes de información a nivel ministerial. En los organismos del

sector trabajo y educación, también se presentan diferencias en cuanto a la vía de ingreso, obteniendo mayores porcentajes de ingresos online.

Solicitudes ingresadas exitosamente por sector (N=131 solicitudes ingresadas)



Razones por las que no se pudo ingresar la solicitud

En el **ejercicio presencial**, las razones otorgadas por los funcionarios públicos para no ingresar 39 de las solicitudes realizadas, reflejan su desconocimiento sobre la Ley 20.285 y los procedimientos

asociados para la gestión de solicitudes de información. La mayor parte de las dificultades fueron las siguientes: se declara que no se reciben ese tipo de consultas o que la información no es pública (30,8%); se indica que el trámite sólo puede realizarse vía web (23,1%); o bien, se entregó la información sin pro-

cesar formalmente la solicitud (12,8%). En estos tres casos, no se respeta el derecho consagrado por Ley, y la primera causal es la más grave porque constituye la negación de la existencia del derecho de acceso. En el caso de la segunda razón para negar el acceso, no se cumple con la normativa que indica claramente que

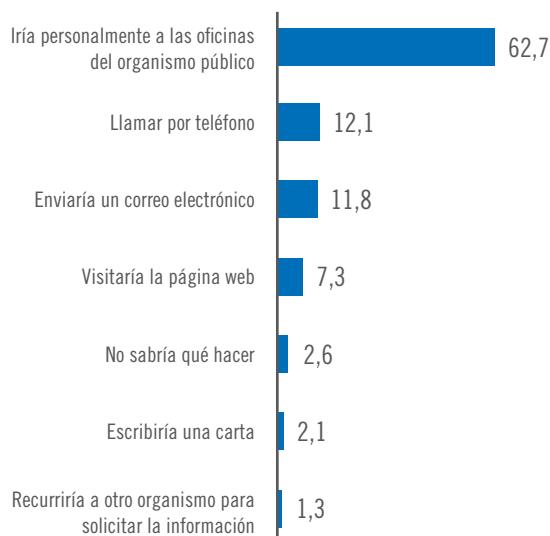
se deben recibir solicitudes a través de canales presenciales, en línea o a través de carta pero, adicionalmente, surge una contradicción entre el privilegio de los canales web de parte de las instituciones y la realidad de las expectativas de uso y

acercamiento a las instituciones públicas de parte de los ciudadanos. De acuerdo al Estudio Nacional de Transparencia 2011, las personas prefieren y usarían los canales presenciales para realizar solicitudes de información, ya sean genéricas o a través

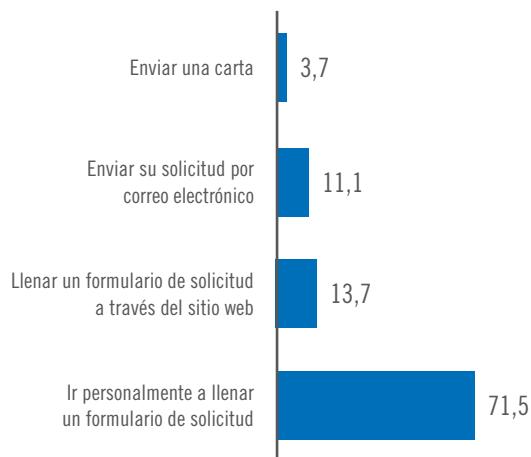
de la Ley de Transparencia, por lo que la obligación de efectuar solicitudes sólo por vía web implica forzar al ciudadano a concretar conductas que evalúa como poco adecuadas para este tipo particular de acciones frente a los organismos públicos.

¿Qué haría usted para buscar información que usted necesita de algún organismo público?

(Base: quienes no han solicitado información, N=987)



Para realizar una solicitud de información bajo la Ley de Transparencia, existen cuatro mecanismos reconocidos ¿Cuál de ellos preferiría usar para ingresar una solicitud? (N=1960)



Fuente: Estudio Nacional de Transparencia 2011

Finalmente, la tercera razón más común puede catalogarse como la elusión del derecho porque, aún cuando el ciudadano obtiene la información requerida, la falta de formalización de la solicitud le impide un reclamo posterior en caso de que la información esté incompleta o no co-rresponda a lo solicitado.

En el **ejercicio web**, fueron 17 las solicitudes que no lograron ingresar y las razones de ello obedecen, principalmente, a problemas de operatividad de los links, a la obligatoriedad de llenar campos con

información adicional a la legalmente exigible (ej: Rut o firma escaneada), y la no existencia de una opción online para el ingreso de solicitudes (ej: la obligatoriedad de descargar el formulario y enviarlo por correo postal). Llama la atención el caso de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, en cuyo caso no existe opción de realizar una solicitud, indicando que sólo se puede solicitar información relativa a subsidios.

Más allá de las primeras barreras de ingreso reflejadas en el nivel de éxito en el ingreso de las solicitudes, se presentan

los resultados de los hitos más relevantes en el proceso de solicitud de información, donde existen riesgos de vulneración del derecho. En este sentido, se aprecia que en torno a la solicitud excesiva de información (más allá de lo que contempla la Ley), son los usuarios informados quienes reciben mayores exigencias, aunque en los totales un 58,8% de los usuarios debieron completar información que va más allá de la Ley para ingresar sus solicitudes, lo cual es equivalente por las vías presenciales y web.

Información requerida para ingresar solicitud (131 solicitudes ingresadas)

	Presencial (54)	Web (77)	TOTAL
Exige más información de la legalmente requerida	57,4%	59,7%	58,8%

La siguiente Tabla, además presenta información sobre dos elementos centrales para el ejercicio del derecho: la orientación o claridad que se entrega al solicitante al momento de usar la Ley y la recepción del comprobante que demuestra que la solicitud se realizó indicando la fecha de la misma. Este último punto es fundamental para el

ejercicio adecuado del derecho, porque el comprobante habilita al ciudadano para presentar un reclamo frente al Consejo para la Transparencia, en este sentido, la no entrega de comprobante, puede interpretarse como una negación del derecho de acceso a la información, ya que inhabilita cualquier posibilidad de reclamo

posterior. Es preocupante constatar que alrededor de un 20% de las solicitudes no recibieron comprobante, situación que se hace más evidente en el caso de los usuarios no informados quienes no lo pedían explícitamente, como sí lo hacían los usuarios informados.

Principales resultados por tipo de usuario (Base: solicitudes ingresadas)

	Usuario informado	Usuario No Informado	TOTAL
% que recibe orientación	53,4%	44,8%	49,6%
% que recibe comprobante	86,3%	74,1%	80,9%

En torno al tema de la orientación, se observa que sólo el 49,6% de los casos recibieron algún tipo de orientación al momento de presentar sus solicitudes. Es importante considerar que en esta observación sobre el acceso a orientación se cuentan diversos mecanismos: contar con una persona que explique el proceso, tener tutoriales en el caso web, entregar información de la Ley y el proceso en el comprobante, folletos explicativos o carteles, etc. Básicamente, se recoge cualquier recurso disponible para aclarar o apoyar al ciudadano en su solicitud de información. En este contexto, el 49,6% es una cifra muy baja, que no se condice con el alto porcentaje de personas que no conocen el derecho (89% según Estudio Nacional de Transparencia 2011).

En base a estos resultados, se puede evidenciar en cifras concretas a nivel

agregado que existen múltiples deficiencias en torno a las barreras de acceso de los ciudadanos a las acciones mínimas de ejercicio del derecho de acceso a la información: ingresar la solicitud. Esta falencia esencial, se acompaña de otras acciones que limitan el ejercicio del derecho como es: la solicitud excesiva de datos personales, la falta de orientación al ciudadano y las deficiencias encontradas en la entrega de comprobantes de la solicitud. Todos estos datos en su conjunto han permitido definir los elementos centrales que deberían incorporarse en un modelo de cumplimiento en DAI desde la perspectiva ciudadana.

B. ETAPA DE RESPUESTA

Las páginas siguientes presentan los resultados del análisis realizado a las respuestas recibidas a las solicitudes realizadas en el marco de este estudio. Este

análisis es relevante, dado que permite observar si dicho proceso realmente lleva a que el solicitante obtenga una respuesta adecuada a su solicitud. Es decir, el éxito o no de una solicitud de información se mide, en gran parte, por la respuesta final que se entregada al solicitante, pues eso es lo que realmente le importa al ciudadano, incluso más allá del cumplimiento o no de los procedimientos legales. Por este motivo, es necesario prestar atención al tipo y forma de respuesta que se entrega al solicitante, ya que ésta puede ser inentendible, confusa o mediocre.

Recepción de respuestas

Del total de solicitudes que lograron ser ingresadas efectivamente, el **75%** recibió alguna respuesta, ya sea dentro o fuera del plazo legal. Este porcentaje, además, considera las respuestas que cumplen en

forma y las que no, es decir todo tipo de respuestas⁵. Sin embargo, considerando sólo las solicitudes con respuesta, un **60,8%** de ellas responde cumpliendo tanto en términos de los plazos establecidos por la Ley (tiempo), como en términos del contenido entregado o el procedimiento asociado al tipo de solicitud (forma).

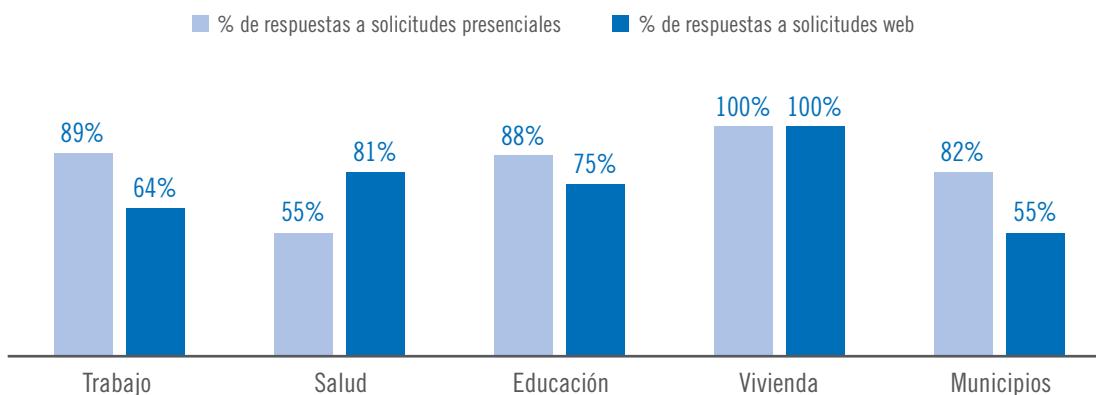
Respecto del total de solicitudes efectivamente ingresadas, un análisis por

sector muestra que en todos los casos, la mayoría de las consultas efectuadas tuvo algún tipo de respuesta: cada sector evaluado supera el 70%. Es importante destacar el desempeño del sector vivienda, el cual dio respuesta a la totalidad de las solicitudes ingresadas, tanto vía presencial como vía web. Llama la atención el caso del sector municipios, el cual al igual que en relación a los ingresos, presenta uno de los porcentajes más bajos

en cantidad de respuestas recibidas.

Sin embargo, existen grandes diferencias en los porcentajes de solicitudes que obtienen respuesta por sector, si se observa lo que ocurre al distinguir por vía de ingreso. A modo general, las solicitudes ingresadas por vía web, obtienen un porcentaje menor de respuestas que las presenciales, constituyéndose estas últimas como aquellas con mayor probabilidad de éxito.

Respuestas recibidas a las solicitudes de información ingresadas, según sector (N=131 solicitudes ingresadas)



⁵ No se consideró como respuesta a las notificaciones (comprobante de ingreso, solicitud de subsanación, etc.).

Sólo el sector salud se presenta como una excepción, ya que en este caso, las solicitudes ingresadas presencialmente son las que obtienen el porcentaje más bajo de respuestas. En este caso, los organismos del sector salud cuentan, en su mayoría, con un sistema integrado de solicitudes online a nivel de ministerio, lo cual puede estar influyendo en el porcentaje de solicitudes que reciben respuestas.

En torno a los resultados por tipo de usuario, destaca que el usuario informado es el que recibe la mayor cantidad de respuestas a las solicitudes realizadas por ambas vías de ingreso, en desmedro del usuario no informado. Asimismo, y dentro del área de los no informados, es la vía web la que resalta con el menor porcentaje de respuestas recibidas.

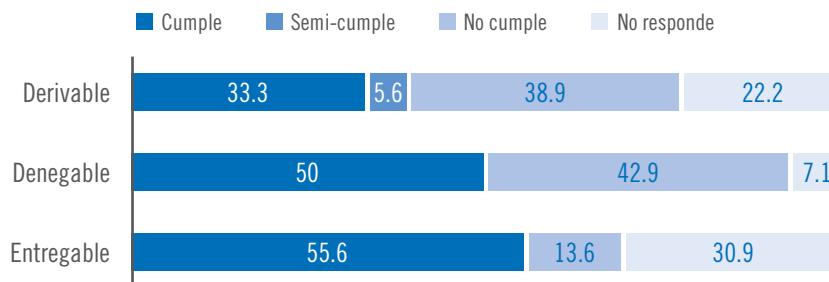
En definitiva, la solicitud con mayor probabilidad de éxito - en términos de respuesta recibida - es aquella realizada vía presencial por un usuario informado. Y la solicitud menos exitosa es la que efectúa el usuario no informado por vía web.

Evaluación de las respuestas

Del total de solicitudes que recibieron alguna respuesta, el 68% cumple con el procedimiento que debe llevar a cabo según el tipo de solicitud y en el caso de las solicitudes entregables, con el fondo de la respuesta, es decir, la respuesta corresponde a la información solicitada. Las respuestas que cumplen sólo de manera parcial (semi-cumple), corresponden a dos casos, en los que la derivación se realizó sin notificar al solicitante de ello.

Considerando la totalidad de solicitudes ingresadas, el siguiente gráfico muestra que el 55,6% de las solicitudes entregables, obtuvieron una respuesta que cumple correctamente con el procedimiento y el fondo, es decir, que entregan la totalidad de la información requerida. Las solicitudes denegables tienen el menor porcentaje de no respuesta (sólo un 7,1%), mientras que el menor nivel de cumplimiento se da en las solicitudes derivables donde solamente un 33% se respondió satisfactoriamente, lo que muestra un muy bajo conocimiento por parte de los funcionarios públicos, acerca de la importancia de la figura de la derivación y los procedimientos asociados que se deben realizar.

Cumplimiento de las solicitudes por tipo de solicitud (N=131 solicitudes ingresadas)



En resumen, se puede apreciar que las solicitudes entregables tienen un 55,6% de éxito, siendo las más exitosas de los tres tipos de solicitudes. Un 13,6% de los casos obtiene una respuesta poco satisfactoria. No obstante, el 30,9% de las solicitudes válidamente ingresadas no recibió ningún tipo de respuesta.

En el caso de las solicitudes denegables, todas pedían los antecedentes en manos del organismo sobre sumarios que se encontraban en curso en el momento de la medición. Estas solicitudes fueron denegadas con el debido fundamento de la causal invocada para la denegación, en un 50%, en algunos casos la información se entrega completamente, en otros de manera parcial y finalmente hay casos en los cuales se derivaron las solicitudes, en su mayoría a Contraloría General de la República, quien denegó finalmente la solicitud. De esto se puede deducir que aún persisten dudas jurídicas de cuándo es posible denegar o no una información por parte del organismo público.

Es importante destacar el bajo nivel de cumplimiento registrado por las solicitudes derivables, lo cual demuestra un muy bajo conocimiento por parte de los funcionarios públicos acerca de la importancia de esta figura y los procedimientos asociados que

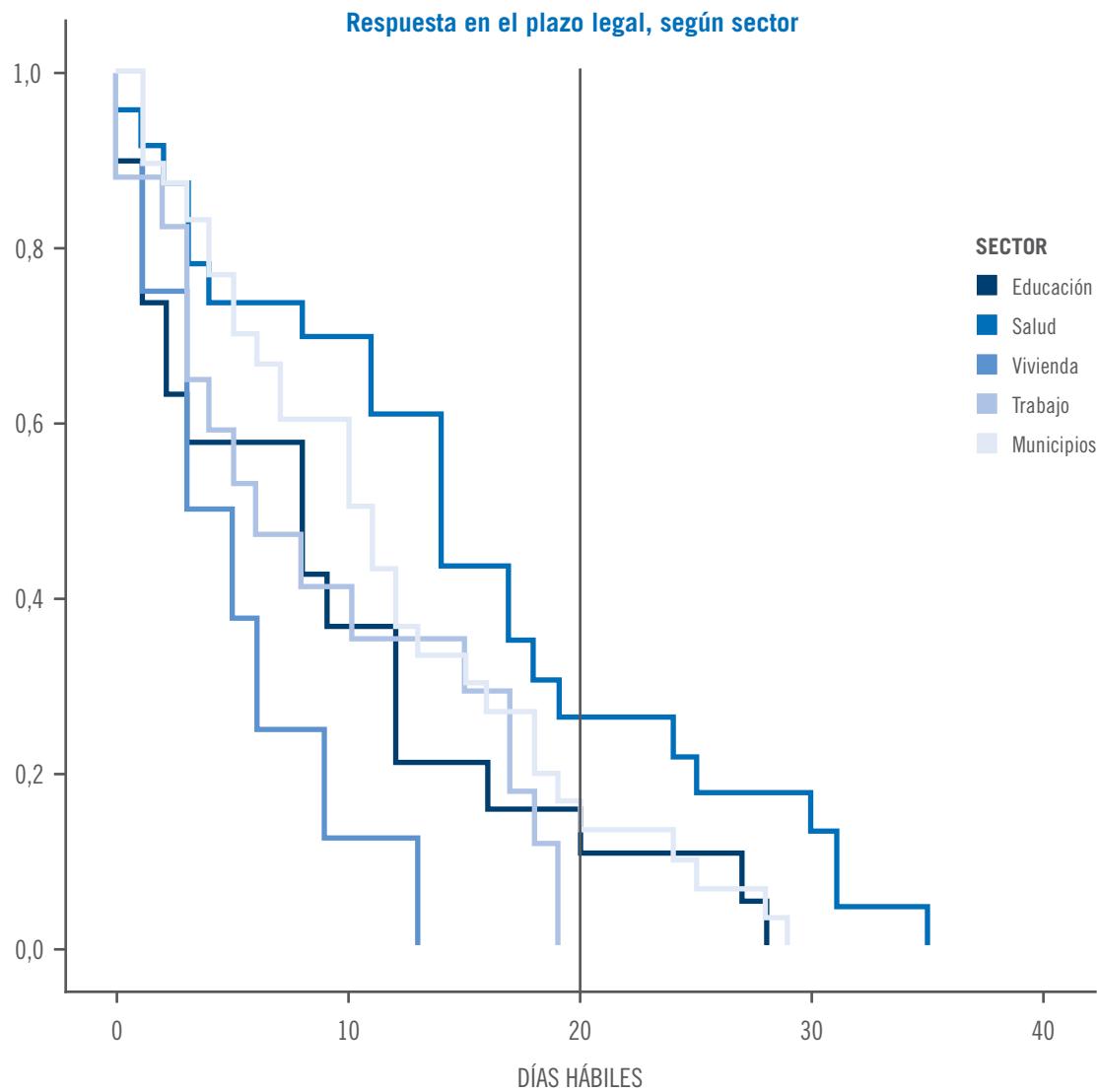
se deben realizar. Sólo un 33,3% realiza correctamente la derivación, aunque no todos estos casos tuvieron una respuesta posterior por el organismo al cual fue derivado. Cabe destacar que en el 5,6% de los casos, la información se entrega sin previa derivación, es decir, por el organismo al cual la solicitud fue realizada en primera instancia, aún cuando la información requerida no fuera de su competencia. Esto demuestra un esfuerzo mayor por parte de estos organismos, que aún sin poseer la información, la buscaron y dieron respuesta al solicitante. De esta manera el porcentaje de cumplimiento de este tipo de solicitudes es de **38,9%**. Llama la atención que 22,2% no da ningún tipo de respuesta y en otro 22,2% se alega incompetencia por parte del organismo, sin realizar una derivación, sin embargo, en algunos de estos casos se hace mención del organismo competente o del lugar donde se puede encontrar la información.

Plazos de respuesta

En torno a la entrega de información de acuerdo a los plazos de la Ley, se tiene que la mayoría de las respuestas recibidas (87,6%) se encuentran dentro del plazo de 20 días hábiles establecidos por la Ley. En el caso de las solicitudes realizadas vía presencial sólo el 9,3% responde fuera de

plazo, cifra que se eleva al 14,8% en el caso de las solicitudes vía web.

Se realizó un análisis de supervivencia, el cual es una técnica que mide el lapso de tiempo que transcurre desde una situación inicial, hasta que sucede un evento de interés, en este caso, en que una solicitud ingresada a un organismo público reciba la respuesta. Las curvas representan la supervivencia acumulada de solicitudes sin respuesta en cada instante. Este análisis se realizó además, distinguiendo lo que ocurre según sector al cual ingresaron las solicitudes. El siguiente gráfico muestra que, tanto en el sector de vivienda, como en el de trabajo, todas las solicitudes fueron respondidas dentro del plazo legal. El sector en el que las solicitudes obtienen respuestas más tardías, es el de salud, seguido por los municipios y, posteriormente, por el sector educación.



VI. Índice de desempeño de los órganos de la administración del Estado

VI. Índice de desempeño de los órganos de la administración del Estado

A partir de los resultados obtenidos en el estudio y considerando únicamente aquellos aspectos evaluados que constituyen obligaciones para los organismos públicos de acuerdo a la Ley 20.285, se ha elaborado un Índice de desempeño en torno a las solicitudes, a partir de cuyos

resultados se pueden observar elementos como los resultados por sector, e incluso permite generar un ranking por institución evaluada. Este índice se construye en base a cuatro variables por solicitud que se evalúan con valores de 0 a 100, lo que permite determinar un porcentaje

de desempeño para cada una. Como cada institución recibe cuatro solicitudes, los resultados se promedian para obtener el porcentaje final de desempeño. Las variables que se incluyen son:

Etapa	Variabes	Descripción
Ingreso de la solicitud	Ingreso efectivo	Que el ciudadano sepa con seguridad que su solicitud se ingresó en el organismo respectivo, ya sea de manera presencial o virtual.
	Requisitos de información personal para el ingreso	En el proceso de ingreso de la solicitud no se le piden al solicitante más datos que aquellos establecidos en la Ley 20.285.
Respuesta de la solicitud	Obtiene respuesta dentro del plazo	La respuesta o derivación (según corresponda) se recibe dentro del plazo de 20 días hábiles.
	La respuesta es adecuada a las características de la solicitud	Se observa la adecuación de la respuesta a lo solicitado, o bien, el adecuado cumplimiento del procedimiento en el caso de las solicitudes denegables y derivables

A partir de las variables descritas y considerando siempre el cumplimiento de la Ley 20.285 y la perspectiva del usuario

final del derecho reconocido por este cuerpo legal, vale decir, el demandante de información, se procedió a la asignación

de porcentajes de cumplimiento por los ítems respectivos.

VARIABLES DE LA ETAPA DE INGRESO		Puntaje
1. La solicitud logra ingresar efectivamente		
Sí		100%
No sabe		0%
No		0%
2. Se pide más información de lo que exige la Ley para ingresar la solicitud		
No		100%
Sí		0%
VARIABLES DE LA ETAPA DE RESPUESTA		
3. Responde a la solicitud dentro del plazo		
Dentro del plazo legal		100%
Fuera del plazo legal		0%
No responde		0%
4. Responde a la solicitud en la forma adecuada		
Entregables	Entrega toda la información	100%
	Entrega parcialmente	50%
	Entrega otra cosa	0%
	Deniega la información ⁶	0%
	No responde	0%
Derivables	Deriva y avisa de la derivación	100%
	No deriva y entrega la información ⁷	100%
	Deriva y no avisa de la derivación	50%
	Se alega incompetencia y se menciona dónde buscar la información	0%
	Se alega incompetencia y no se menciona dónde buscar la información	0%
	No responde	0%
Denegables	Deniega con fundamento legal	100%
	Se alega incompetencia y deriva	0%
	Se alega incompetencia y no deriva	0%
	Solicita subsanar con los motivos de la solicitud	0%
	No deniega y entrega parcialmente	0%
	No deniega y entrega totalmente	0%
	No responde	0%

⁶ Se entregó puntaje completo (100%) a aquellos organismos que denegaron fundadamente la entrega del Plan de auditoría anual 2011.

⁷ Para el cálculo de este ranking, se consideró como cumplimiento a las solicitudes derivables que entregaron la información correcta, sin derivar.

Así, los resultados del índice de desempeño, indican que el porcentaje de cumplimiento promedio de todos los organismos evaluados, es bajo, llegando sólo a un 47,4%,

sin presentarse grandes diferencias en los promedios por sector. Ello indica que la alta variabilidad existente en desempeño en el tratamiento de las solicitudes de

acceso a la información, no es reflejo del sector al cual pertenecen los organismos.

Promedio global	47,4%
Promedio sector Vivienda	48,5%
Promedio sector Salud	49,6%
Promedio sector Municipios	48,4%
Promedio sector Trabajo	49,1%
Promedio sector Educación	44,3%

Adicionalmente, se puede ver que en el resultado agregado de la experiencia, los usuarios con menor nivel de éxito fueron aquellos que no estaban informados de la Ley con un 41,6% de logro y que se

reduce aun más en los casos de aquellos que acudieron a realizar solicitudes de manera presencial, quienes obtuvieron sólo un 27,9% de logro. Por su parte, los usuarios informados en la Ley obtuvieron

un mejor nivel de logro con una leve diferencia entre las solicitudes presenciales y web (49,7% y 52,7% respectivamente).

VII. Conclusiones Generales

VII. Conclusiones Generales

Los resultados de todos los estudios fueron consistentes y permitieron evidenciar una serie de barreras para el adecuado ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos en el proceso de solicitar información. En este sentido, los hallazgos y riesgos identificados en el análisis de los modelos de gestión de las instituciones públicas, sumados a los resultados de los estudios de usuario simulado desde la perspectiva ciudadana, permitieron identificar una serie de elementos que dificultan el ejercicio del derecho. Estas dificultades se han denominado barreras de acceso para el ejercicio del derecho y sus implicancias permiten visualizar la importancia de que el Consejo para la Transparencia cuente con un modelo de seguimiento que permita garantizar el ejercicio del derecho en todas sus etapas: ventanilla de atención, gestión y respuesta de las solicitudes y seguimiento de las decisiones.

A continuación se detallan las principales barreras y riesgos que se identificaron a través de los estudios, las cuales, deberían

derivar en ámbitos de acción institucional que apunten a resolverlos.

Elusión del Derecho. El grado con que el ciudadano ve satisfecha su necesidad de acceder a información, no se relaciona necesariamente con el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley 20.285 por parte del servicio. Ello se basa en casos en los cuales no se ingresa formalmente la solicitud, pero de todas formas los funcionarios dan respuesta a lo solicitado por el ciudadano. Esto responde a dos fenómenos conjuntos: el ciudadano desconoce su derecho y la posibilidad de reclamo asociada a la formalización de su solicitud, lo cual se conjuga con el intento de la institución de omitir un proceso administrativo ya sea por criterios de desburocratización o para evitar que se formalicen solicitudes regidas por la Ley de Transparencia. Este fenómeno es lo que se ha denominado elusión del derecho. El concepto de elusión hace referencia a los casos en los cuales, la solicitud ingresada no es tramitada mediante la Ley 20.285,

o bien, no ha sido posible determinar si es que se les aplicaron los estándares establecidos por la Ley.

Debilidad del sistema de atención presencial de solicitudes. En muchos casos, los funcionarios a cargo de las oficinas de informaciones o recepción de consultas, no cuentan con información adecuada sobre la Ley de Transparencia y tampoco con formularios que permitan interponer una solicitud de información in situ. Esto deriva en una carga para el ciudadano que, para acceder al ejercicio del derecho, debe tener conocimientos específicos sobre la Ley de Transparencia y los procedimientos asociados a ella. Basándose en los estudios nacionales del Consejo para la Transparencia, se identifica que sólo un 11% de la población conoce el Consejo o la Ley (CPLT, 2012), por lo cual, el desconocimiento de los funcionarios, la falta de información visual y la carencia de formularios para las solicitudes de información, restringe el real ejercicio del derecho a un universo limitado de ciudadanos. En este sentido, la

presencia de arbitrariedades en la recepción de solicitudes, la falta de claridad y los problemas de accesibilidad, son parte de los problemas que el CPLT debe prevenir a través de su modelo normativo y de seguimiento. Una de las arbitrariedades más claras en torno a las solicitudes de información es que, en presencia de un ciudadano informado que conoce la Ley al solicitar acceso a la información, los funcionarios le facilitan el formulario o los mecanismos para que la solicitud pueda ser ingresada, mientras que, en el caso de ciudadanos que se acercan simplemente a solicitar información, es más frecuente que les diga que no es posible, o que esas solicitudes no se realizan en el servicio (CPLT, 2010; Libertades Ciudadanas, 2011).

Uso de la plataforma electrónica como vía exclusiva y/o privilegiada de presentación de solicitudes de información. El uso de las tecnologías de la información (TICs) para el conocimiento y gestión de los procesos internos de gobierno, así como la eficaz entrega de productos y servicios por parte del Estado, ha sido uno de los desafíos más importantes para el proceso de modernización estatal en la provisión de servicios. En este sentido, la publicación de información *online* a través de reglas y procedimientos, ha permitido un incremento de la transpa-

rencia (Bhatnagar, 2004). El problema del uso de las plataformas tecnológicas como método preferente es que limita el acceso de los ciudadanos y redundando en un incumplimiento de la Ley que establece tanto los medios presenciales como web para las solicitudes de información. En términos de las limitaciones de acceso, la brecha digital en nuestro país⁸ refleja importantes desigualdades sociales, por lo que si la ventanilla electrónica se constituye en el principal medio de recepción de solicitudes de información vía Ley de Transparencia, el sistema corre el riesgo de replicar la desigualdad, limitando el acceso a grupos vulnerables. De manera complementaria, los estudios del Consejo para la Transparencia muestran que quienes han solicitado información a un organismo público (por Ley de Transparencia o no) lo hacen mayoritariamente de manera presencial (82%).

Excesivo control del servicio respecto de las solicitudes que ingresan vía Ley de Transparencia. Durante el primer ejercicio del usuario simulado, así como en el estudio de Olavarría sobre sistemas de gestión, fue posible identificar una relación paradójica entre el control que las jefaturas institucionales ejercen sobre el proceso de respuesta a las solicitudes de información que ingresan al servicio y la consiguiente

necesidad de dar un tratamiento expedito y eficaz al ciudadano. Para muchos organismos públicos las sanciones impuestas al jefe de servicio frente al incumplimiento de la normativa han conducido a que el ingreso y posterior tratamiento de las solicitudes de información adquiera un carácter más engorroso y burocrático que lo que lo que tendría una solicitud de información que ingresa vía ley 19.880. Parte de los problemas asociados a este hecho, son que el extremo control sobre las solicitudes puede terminar convirtiéndose en un inhibidor de los principios detrás del libre acceso a la información e incluso, en un caso más extremo, terminar impidiendo el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Falta de visibilidad para los órganos de la administración del fenómeno del “rebote” o las barreras de acceso. Muchos de los órganos de la administración del Estado han generado estructuras administrativas para el manejo de las solicitudes por Ley de Transparencia, pero estas oficinas o encargados, no se encuentran coordinados de manera efectiva con las oficinas de atención de público, quienes por desinformación y/o falta de voluntad, entregan información errónea al solicitante e, incluso, le niegan el derecho a solicitar la información. Lo mismo sucede con sistemas informáticos

⁸ Según el Índice de Acceso Digital elaborado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UTI), Chile poseería un acceso medio alto con una puntuación de 0.58 en una escala de 0 a 1, donde 1 es el acceso más elevado.

que no se encuentran operativos o que tienen un funcionamiento poco amigable para los usuarios. Estas situaciones no quedan registradas porque el trámite no alcanza a ocurrir, con lo cual, se vulneran los derechos ciudadanos sin que queden evidencias o registros que permitan a los órganos de la administración identificar la necesidad de acciones correctivas. En este sentido, el ejercicio de seguimiento que realiza un órgano externo como el Consejo para la Transparencia, adquiere un valor adicional, por cuanto permite visibilizar un fenómeno que queda oculto en la cotidianidad del funcionamiento institucional, al mismo tiempo, que vela por la protección de las condiciones mínimas para el ejercicio del derecho.

Falta de compromiso para dar respuesta a las demandas de información de los ciudadanos. Los estudios en general, pero especialmente la evaluación de desempeño de los organismos de la administración, evidenciaron que aún no existe un claro compromiso por dar respuesta a las solicitudes de información ciudadanas: del total de solicitudes ingresadas 25% no recibió ningún tipo de respuesta, dejando a los usuarios en un compás de permanente espera, o bien, de decepción con la gestión pública que contribuye a deteriorar aún más las percepciones de

los ciudadanos en torno a la gestión y la transparencia de la administración pública y sus funcionarios.

Poca claridad en cuanto a los procedimientos de tramitación de solicitudes derivables y denegables. Las fallas detectadas en torno a la aplicación de las derivaciones y denegaciones del ejercicio, evidencian que aún falta claridad a nivel de enlaces o encargados de transparencia sobre el uso de los mecanismos que establece la Ley para estos efectos. En el caso de las derivaciones, es común devolver la responsabilidad al ciudadano, sólo indicándole que su solicitud no corresponde a ese servicio, o bien, indicando el servicio al cual corresponde, sin efectuar la derivación. En el caso de las denegaciones, pareciera que los órganos percibieran la denegación de información al ciudadano como un riesgo, ya que los expone a un potencial reclamo frente al Consejo para la Transparencia, que pudiera terminar en una sanción para el jefe de servicio. En estos casos, se hace necesario profundizar con los enlaces en la correcta aplicación de la denegación, explicitando, además, la política de sanciones del Consejo, que en ningún caso, se activa por el sólo hecho de que se presente un reclamo.

Todos estos hallazgos han derivado en acciones específicas del Consejo para la Transparencia, donde destaca la elaboración de una Instrucción General sobre el procedimiento administrativo en derecho de acceso a la información pública para los órganos de la administración del Estado, que busca estandarizar criterios y prácticas en la administración pública en esta materia. Con esta estandarización se espera contar con procedimientos que reduzcan los riesgos previamente identificados, contribuyendo de esta manera a la facilitación del ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos. Pero esta normativa no es suficiente por sí misma para dar cumplimiento al principal mandato del Consejo para la Transparencia: garantizar el derecho de acceso a la información pública. Para lograr este objetivo, la normativa debe complementarse con un modelo de cumplimiento que permita dar cuenta de manera empírica del cumplimiento de la Ley y la aplicación de los principios que la rigen, desarrollar mecanismos de difusión del derecho, capacitación de ciudadanos y funcionarios, publicación de material educativo y otros que permitan un mayor conocimiento y, por ende, un mejor y mayor uso del derecho.

VIII. Instrumentos

VIII. Instrumentos

A. VENTANILLA PRESENCIAL

N° Solicitud:

Instrumento Usuario Simulado VENTANILLA PRESENCIAL de Solicitudes de Información en los Servicios Públicos

Sección I: DATOS GENERALES DEL PROCESO

Institución		
Dirección Postal Institución		
Fecha de Visita		
Hora de entrada		
Hora de salida		
Tipo de Usuario (informado/ no informado)	INFORMADO	
Tipo de Solicitud	Entregable	<input type="checkbox"/>
	Derivable	<input type="checkbox"/>
	Denegable	<input type="checkbox"/>
	Con afectación a terceros	<input type="checkbox"/>
Redactar Solicitud		
N° de registro de la Solicitud (de la Institución)		

Sección II: PROCESO DE INGRESO DE LA SOLICITUD

1. ¿La solicitud de información logra ser ingresada con éxito?

			Marque X
A	Si	(Pasar a pregunta 3)	
B	No está seguro	(Pasar a pregunta 3)	
C	No	(Pasar a pregunta 2)	

2. En caso que la respuesta anterior sea No Ingresada, por favor describa la razón:

3. Última oficina a la que es derivado para intentar ingresar la solicitud de información (en la cual se ingresa la solicitud o se termina el proceso sin lograr ingresarla) (*marque sólo una alternativa*)

			Marque X
A	Ventanilla de Atención a Usuarios (OIRS)		
B	Ventanilla de Ley de Transparencia		
C	Ventanilla OIRS y Ley Transparencia (unidas)		
D	Oficina de Partes		
E	División Jurídica		
F	Una oficina no identificable		
G	Otra Oficina ¿Cuál? _____		

4. Qué instrumento usó para ingresar la solicitud:

		Marque X
A	Completó el formulario correspondiente a la Ley de Transparencia	
B	Completó un formulario diferente o genérico	
C	Completó un formulario virtual de Ley de Transparencia a través de computadores	
D	Completó un formulario virtual genérico a través de computadores	
E	Llenó una hoja en blanco a modo de formulario	

5. En el procedimiento de solicitud de información, ¿le fue solicitado ingresar los siguientes datos? (para cada afirmación indique la alternativa que corresponda):

		Obligatoriamente	Voluntariamente	No se pide
A	Nombres y apellidos			
B	Nombre del órgano administrativo al que se dirige			
C	Identificación clara de la materia			
D	Dirección postal del solicitante o de su apoderado			
E	Correo electrónico			
F	Firma del solicitante estampada			
G	Nº de Rut			
H	Sexo			
I	Motivos por los cuales solicita la información			
J	Otra(s) ¿Cuál(es)?			

6. ¿Qué medio(s) de notificación le ofrece el formulario o el funcionario para la solicitud de información?

		Notificación de eventos durante el proceso		Medio de Respuesta	
		SI	NO	SI	NO
A	Correo postal				
B	E-mail (correo electrónico)				
C	Retiro en oficina (presencial)				
D	Teléfono				

7. Una vez efectuada la solicitud de información, y solicitada la entrega de un comprobante ¿se lo entregaron?

			Marque X
A	Sí	(Pasar a pregunta 8)	
B	No	(Pasar a pregunta 9)	

8. En caso que la respuesta anterior sea SI, por favor describa el contenido del comprobante o el proceso de dictado del número de registro.

			Marque X
A	Identificación del solicitante (nombre y apellido)		
B	Código de tramitación de solicitud (número de código interno institución)		
C	Fecha ingreso		
D	Copia de la solicitud ingresada (textual)		
E	Timbre institucional o firma (identificador de la institución)		
F	Otro(s) ¿Cuál(es)? _____		

9. Una vez ingresada la solicitud, indique si el funcionario que lo atendió, o el formulario o comprobante contenía los siguientes elementos de orientación o explicación respecto de cómo continua el proceso (*marque todas las que correspondan*)

		Información por parte del funcionario	Información en el formulario o comprobante
A	La posibilidad de ser consultado nuevamente en caso de que no se entienda la formulación de su solicitud por parte del servicio (proceso subsanación)		
B	El plazo legal con el que cuenta para llevar a cabo el proceso de subsanación		
C	La existencia de consulta a terceros implicados, en caso de que estos se puedan ver afectados por la información solicitada		
D	La posibilidad de derivar la solicitud a otro servicio si la información que se pide no corresponde al servicio		
E	Plazos de respuesta a la solicitud según lo indicado en la ley, máximo 20 días + 10 días prórroga (hábiles)		
F	La posibilidad de apelar al Consejo para la Transparencia en caso de denegación de la información por parte del servicio		
G	El plazo legal en el que debería ser notificado en caso de que la información solicitada sea denegada y el tiempo de apelación con el que cuenta		
H	Cómo realizar un reclamo frente al Consejo para la Transparencia		
I	Los posibles costos de reproducción y/o envío de la información		

10. ¿El servicio tiene los siguientes medios de difusión sobre la Ley de Transparencia y la forma de realizar solicitudes de acceso a información a disposición del público? *(marque todas las que corresponda)*

		Marque X
A	Folletos	
B	Trípticos	
C	Posters	
D	Asistencia de los funcionarios	
E	Otro ¿Cuál(es)? _____	
F	Ninguno	

Sección III: ESPACIO E INFRAESTRUCTURA

Esta sección busca evaluar las condiciones físicas que ofrece el organismo para que los ciudadanos puedan realizar sus solicitudes de información.

11. Proceso de localización de la ventanilla de informaciones *(marque la alternativa que corresponda):*

		Marque X
A	La ventanilla está a la vista del público o señalizada para acceder a ella (desde la entrada)	
B	Es necesario preguntar dónde está ubicada	
C	No se localizó la ventanilla de información buscando ni preguntando	

12. Número total de personas o ventanillas por las que pasó durante el proceso.

Nº de Ventanillas	
-------------------	--

13. Por favor incluya una descripción detallada del proceso de solicitud: dificultades o facilidades identificadas, aspectos a destacar del proceso.

B. VENTANILLA VIRTUAL

N° Solicitud:

Instrumento Usuario Simulado VENTANILLA VIRTUAL de Solicitudes de Información en los Servicios Públicos**Sección I: DATOS GENERALES DEL PROCESO**

Institución		
Dirección web institución		
Fecha de ingreso al sitio web		
Hora de ingreso al sitio web		
Hora de término del proceso		
Tipo de Usuario (informado/ no informado)	INFORMADO	
Tipo de solicitud	Entregable	
	Derivable	
	Denegable	
	Con afectación a terceros	
Redactar solicitud		
N° de registro de la solicitud (de la institución)		

Sección II: PROCESO DE INGRESO DE LA SOLICITUD

1. ¿La solicitud de información logra ser ingresada con éxito?

			Marque X
A	Sí	(Pasar a pregunta 3)	
B	No está seguro	(Pasar a pregunta 3)	
C	No	(Pasar a pregunta 2)	

2. En caso que la respuesta anterior sea No, por favor describa la razón *(recuerde adjuntar los print de pantalla de aquello que impida el ingreso de la solicitud)*:

3. Proceso de localización de la ventanilla de solicitudes de información en Transparencia *(marque todas las alternativas que correspondan)*:

			Marque X
A	La ventanilla está disponible a través del banner de Transparencia, en “Sistema de Gestión de Solicitudes de Información”		
B	La ventanilla está disponible a través del banner OIRS, que tiene un link especialmente habilitado para las solicitudes correspondientes a Ley de Transparencia		
C	La ventanilla está disponible a través de un banner de ingreso directo para realizar solicitudes de información		
D	La ventanilla está disponible a través de un banner llamado “Contáctenos”		
E	No se accede a la ventanilla de solicitudes de información en Transparencia por ninguna de las anteriores		
F	Otro, ¿cuál? _____		

a. ¿Para poder acceder a la ventanilla de solicitudes de información en Transparencia, es necesario registrarse previamente en un sistema?

A	Si	
B	No	

4. Qué instrumento usó para ingresar la solicitud:

		Marque X
A	Completó el formulario correspondiente a la Ley de Transparencia	
B	Completó un formulario diferente o genérico	
C	Redactó una carta o mail con su solicitud	

5. En el procedimiento de solicitud de información, ¿le fue solicitado ingresar los siguientes datos? (para cada afirmación indique la alternativa que corresponda):

		Obligatoriamente	Voluntariamente	No se pide
A	Nombres y apellidos			
B	Nombre del órgano administrativo al que se dirige			
C	Identificación clara de la materia			
D	Dirección postal del solicitante o de su apoderado			
E	Correo electrónico			
F	Firma del solicitante estampada			
G	Nº de Rut			
H	Sexo			
I	Motivos por los cuales solicita la información			
J	Otra(s) ¿Cuál(es)?			

6. ¿Qué medio(s) de notificación le ofrece el formulario para la solicitud de información?

		Notificación de eventos durante el proceso		Medio de Respuesta	
		SI	NO	SI	NO
A	Correo postal				
B	E-mail (correo electrónico)				
C	Retiro en oficina (presencial)				
D	Teléfono				

7. Una vez efectuada la solicitud de información y solicitada la entrega del comprobante, ¿se lo entregaron?

		Marque X
A	Sí (Pasar a pregunta 8)	
B	No (Pasar a pregunta 9)	

8. En caso que la respuesta anterior sea SI, por favor describa el contenido del comprobante o el proceso de dictado del número de registro (*marque todas las que corresponda*)

		Marque X
A	Identificación del solicitante (nombre y apellido)	
B	Código de tramitación de solicitud (número de código interno institución)	
C	Fecha ingreso	
D	Copia de la solicitud ingresada (textual)	
E	Timbre o logo institucional o firma (identificador de la institución)	
F	Otro(s) ¿Cuál(es)? _____	

9. Una vez ingresada la solicitud, el tutorial, el sistema o el comprobante que se entregó ¿contenía los siguientes elementos de orientación o explicación respecto de cómo continuaba el proceso? (*marque todas las que correspondan*):

		Tutorial	Texto en el sistema de solicitudes	Información en el comprobante
A	La posibilidad de ser consultado nuevamente en caso de que no se entienda la formulación de su solicitud por parte del servicio (proceso subsanación)			
B	El plazo legal con el que cuenta para llevar a cabo el proceso de subsanación			
C	La existencia de consulta a terceros implicados, en caso de que estos se puedan ver afectados por la información solicitada			
D	La posibilidad de derivar la solicitud a otro servicio si la información que se pide no corresponde al servicio			
E	Plazos de respuesta a la solicitud según lo indicado en la ley, máximo 20 días + 10 días prórroga (hábiles)			
F	La posibilidad de apelar al Consejo para la Transparencia en caso de denegación de la información por parte del servicio			
G	El plazo legal en el que debería ser notificado en caso de que la información solicitada sea denegada y el tiempo de apelación con el que cuenta			
H	Cómo realizar un reclamo frente al Consejo para la Transparencia			
I	Los posibles costos de reproducción y/o envío de la información			

IX. Bibliografía

IX. Bibliografía

Banisar, D (2005). *Transparent Government — Developing Public Access to Government Information*. The National Democratic Institute for International Affairs. Washington, D.C.

Batlle, A. (2007). *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Editorial Ariel, Tercera Edición; España.

Bhatnagar, S (2004). *E-government: from vision to implementation: A Practical Guide with Case Studies*. Sage Publications, India.

Cerna, M. Harasic, D. Pavón, A. (2009). El derecho fundamental de acceso a la información pública: Herramientas interpretativas. *Revista electrónica Microjuris*. Junio. Documento ID MJ346.

Cordero, L . (2010). *Informe en Derecho Sobre la Potestad de Fiscalización del Consejo para la Transparencia*. Para el Consejo para la Transparencia.

CPLT (2010). *Sistema de Transferencia Electrónica en Transparencia (SITRET)*

CPLT (2010). *Estudio Nacional de Transparencia*. Realizado por Demoscópica.

CPLT (2012). *Estudio Nacional de Transparencia*. Realizado por Frontdesk.

CPLT (2011). Borrador de Instrucción General sobre el procedimiento administrativo en derecho de acceso a la Información para la Consulta Pública. (Septiembre).

Finn, A. & Kayande, U. (1999) Unmasking a Phantom: A Psychometric Assessment of Mystery Shopping. *Journal of Retailing* 75(2), p 195-217.

Fundación Pro Acceso, Participa, Pro-Bono, Ciudadano Inteligente, Ciudad Viva y la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales (2010). *Obstáculos a la Información Pública: Una Revisión de Casos Ciudadanos*.

ICHEM (2010), Estudio de Transparencia Municipal. Universidad Autónoma de Chile

ICO. (2009). Central Government Sector Monitoring Report.

IFAI (2006) *Criterios de Evaluación del Programa Usuario Simulado aplicado a las unidades de enlace de dependencias y entidades de la administración pública federal*. Documento Interno de Trabajo.

Libertades Ciudadanas (2011). Estudio sobre el Ejercicio del Derecho de Acceso a la información Pública para el Consejo para la Transparencia.

Olavarría, M. (2010). *Tipos de Modelos de Gestión de Información con Foco en la Gestión Interna del Servicio y la Política Pública de Transparencia en Sujetos Obligados por la Ley 20.285*, para el Consejo para la Transparencia.

Relly, E.J., Sabharwal M. (2009). Perceptions of Transparency of Government Policymaking: A Cross National Study. *Government Information Quarterly* 26; p. 148–157.

IMPLEMENTACIÓN DEL PROCESO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PRINCIPALES HALLAZGOS 2009 - 2011
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS