

Índice de Transparencia y Acceso a la Información

CONSTRUCCIÓN DEL MODELO Y PRIMEROS RESULTADOS

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS / SEPTIEMBRE 2013

Serie Cuadernos de Trabajo

Índice de Transparencia y Acceso a la Información

CONSTRUCCIÓN DEL MODELO Y PRIMEROS RESULTADOS

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

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, septiembre de 2013

Impreso en Chile
© 2013 Consejo para la Transparencia

Esta obra está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 3.0 Unported.
Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>.



Índice

INTRODUCCIÓN	7
I. ASPECTOS GENERALES	11
Sentido y origen	13
Fases generales del proceso de construcción	14
II. MODELO TEÓRICO	17
Estructura general del proceso de construcción	19
1. Parametrización del Proceso DAI	20
2. Modelo básico de relaciones	24
3. Determinantes teóricas	25
4. Dimensiones y subdimensiones: sentido general	31
Valoración	31
Conocimiento	32
Capacidad	32
5. Privaciones y dificultades registradas	33
III. MODELO DE MEDICIÓN	43
IV. RESULTADOS ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	53
Resultados del ITAI	55
Conclusiones	57
BIBLIOGRAFÍA	59

The background consists of several overlapping, semi-transparent blue shapes in various shades, creating a layered, abstract effect. A bright yellow horizontal bar is positioned in the lower-middle section of the image. The word "Introducción" is centered within this yellow bar in a blue, sans-serif font.

Introducción

Introducción

Durante 2012 y parte de 2013, el Consejo para la Transparencia se dio a la compleja tarea de construir una herramienta que le permitiera dar cuenta del estado de avance de su misión institucional y avanzar con ello en el camino de medir los efectos que la aplicación de la Ley 20.285 ha tenido en la sociedad chilena.

El texto que a continuación se presenta pretende dar cuenta de la fase de diseño de dicho instrumento y de los resultados de la primera medición realizada con datos recopilados durante 2012 y sólo para los organismos de la administración central del estado.

Los desafíos que se abren después de entregados los primeros resultados de esta medición, son en tres dimensiones complementarias. Primero, extender el ámbito de aplicación del instrumento al sector municipal, para lo cual se requiere construir datos hasta ahora inexistentes, pero que se espera contar con ellos a partir de la implementación del Portal de Transparencia del Estado de Chile. Segundo, construir dimensiones comunes de medición con los miembros de la RTA¹ a fin de contar en el mediano plazo con un instrumento común de medición sobre el estado de aplicación de las Leyes de Acceso a nivel regional. Y tercero, realizar los análisis de impacto de la Ley 20.285 en dimensiones generales de la calidad democrática de las instituciones nacionales, procediendo a correlacionar los resultados de este instrumento, con otros índices que lo permitan.

¹ Red de Transparencia y Acceso a la información conformada por organismos garantes. En la actualidad pertenecen a ella organismos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

I. Aspectos Generales

I. Aspectos Generales

SENTIDO Y ORIGEN

La necesidad de construir un índice de transparencia pública y acceso a la información surge desde el mandato legal de promover el derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 33 de la Ley 20.285 y específicamente desde la motivación institucional del Consejo para la Transparencia (CPLT) por hacer más visible la existencia de un derecho cuyo reconocimiento es de reciente data en Chile.

Si un índice lo definimos como un conjunto de indicadores asociados en un modelo teórico que pretende dar cuenta de un fenómeno particular y, a su vez, un indicador lo definimos como un instrumento construido como una función de una o más variables, que conjuntamente miden **una característica o atributo** de los individuos o unidad de análisis en estudio (Cepal, 2009), entonces se puede afirmar que esta tipología de herramientas ayuda a visibilizar un fenómeno particular y sus

atributos específicos, es decir, entrega señas precisas de su existencia y de las características propias de su composición y comportamiento.

Aplicada esta definición al ámbito del Derecho de Acceso a la Información (DAI) y contrastándola con datos de hecho, aparecen brechas importantes que es necesario abordar. Por ejemplo, después de más de 4 años de puesta en vigencia de la Ley de Transparencia, el nivel de su conocimiento en la población alcanza sólo a un 11% y sólo un 6% de los ciudadanos conoce la existencia de la Transparencia Activa como vía de acceso a información pública (CPLT 2009-2012). A partir de circunstancias como estas se estima que un índice como el que se propone, es uno de los instrumentos que puede ser clave para la masificación de este derecho y para dotarlo de una cierta tangibilidad, en tanto será capaz de identificar este derecho como fenómeno particular y lo “hará existir” públicamente frente a otros derechos o temas de relevancia

pública, dando cuenta de sus atributos particulares y de los estándares de cómo debería cumplirse.

En este sentido, un índice es una herramienta tanto de exigibilidad orientada a los ciudadanos, en tanto de él se reciben señales claras de lo que es y qué deberían esperar de este derecho los usuarios, así como una señal que recae sobre el comportamiento institucional esperado por parte de los órganos encargados de poner en práctica este derecho en su desempeño regular.

Junto a todo lo anterior, el índice también entrega la posibilidad de comunicar a través de la medición periódica de sus distintas dimensiones y componentes, los avances o retrocesos de la transparencia, producidos en un período de tiempo, o comparados con otras regiones o indicadores. De este modo, considerando las necesidades de distintos actores interesados en la política pública del derecho de acceso a la información, el índice se transforma, también, en una

herramienta para la toma de decisiones de carácter estratégico en el desarrollo coherente de los esfuerzos institucionales orientados al cumplimiento de la Ley 20.285 y los efectos de esta sobre la sociedad.

En resumen, una herramienta como esta tiene dos utilidades centrales, potenciar el apoderamiento del derecho por parte de los sujetos portadores y segundo, entregar señales de cómo mejorar su implementación a los servicios públicos.

FASES GENERALES DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

Considerando la trascendencia esperada de este índice, el Consejo para la Transparencia decidió conducir el proceso de su creación respondiendo a altos estándares, asimilando las fases de su diseño a los parámetros generales recomendados por la OCDE (OCDE 2008).

En este proceso, como primer y paso fundamental, se recomienda la creación de un Modelo Teórico en el que se seleccionen y definan las dimensiones e indicadores que representan e intentan explicar el fenómeno que se quiere medir. Principalmente, se trata de mostrar las relaciones que se dan entre los distintos componentes seleccionados para conformar el modelo. En él, en definitiva, se da cuenta del ideal de funcionamiento al que se aspira a llegar con las mediciones que se harán con el índice. Vale decir, para el caso del Consejo para la Transparencia, en esta fase fue necesario definir cuál es el 100% de eficacia proyectado en el funcionamiento de la Ley 20.285.

Etapas para el Índice de Transparencia Pública	Etapas para la construcción de un Indicador Compuesto (OCDE 2008)
Definición del Modelo Teórico General Debate y Consultas Públicas	Fundamento teórico
Definición del Modelo Matemático y testeo de datos	Selección de datos Imputación de datos perdidos Análisis multivariado Normalización de datos Ponderación de la información Análisis de robustez y sensibilidad Volver a los datos
Vinculación con RTA, enlace con indicadores Ciudadano - Estado y Modernización del Estado	Enlace a otros Indicadores
Difusión Interna y Externa Informe Final del Modelo de Transparencia Pública	Visualización de los Resultados

De lo anterior se deriva una característica esencial del Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI). A fin de que represente a cabalidad el estado actual de desarrollo del Derecho de Acceso a la Información (DAI), este debe contener en su interior las diversas dimensiones que permiten comprender el modo de funcionamiento de una serie de complejas relaciones sociales que posibilitarán el ejercicio efectivo de este derecho en el Chile de hoy, y no sólo sus dimensiones normativas o puramente formales.

Para el caso del índice que se describe en estas páginas y dada su proyección como

herramienta reguladora, a esta exigencia de contar con un modelo teórico claro y preciso, se le agregó la necesidad de consultar a diversos actores para conocer las distintas miradas asociadas al cumplimiento de la Ley y el derecho de acceso y considerarlas en su diseño. Es así que en tres momentos diferentes (primera etapa de diseño, fase de ajustes de matriz final de datos y fase de comunicación de resultados), se consultó a organizaciones internacionales, expertos académicos, organizaciones de la sociedad civil e instituciones especializadas del gobierno².

La segunda fase contempla la necesidad de traducir el modelo teórico, sus dimensiones y variables, a las funciones matemáticas que lo representen; es decir, corresponde a la fase de la construcción del modelo matemático. Asociado a este proceso se contempla el diagnóstico de los datos necesarios, su normalización y las pruebas de robustez y sensibilidad. En esta fase, de larga y compleja realización, se han construido los datos relativos a las distintas dimensiones del fenómeno del acceso a la información, realizando esfuerzos en la construcción de los instrumentos con los cuales se recopilan dichos materiales (encuestas, sistemas de fiscalización, sistemas de agregación de datos básicos), a la vez que la coordinación con distintas

instituciones para lograr el objetivo de contar con datos fiables, robustos y replicables en el tiempo.

Siguiendo con el esquema recomendado por la OCDE, las siguientes fases de la construcción del Índice dicen relación con la vinculación de los resultados obtenidos con otros indicadores y con la difusión de los datos a fin de poder instalarlos como elementos propedéuticos aplicables a distintos fenómenos sociales potencialmente correlacionados. Esta es la fase que se encuentra en pleno desarrollo y de la cual este texto y otros esfuerzos de difusión y análisis forman parte.

Ahora bien, como elemento complementario a la fase de visualización de los resultados, pero a la vez con el compromiso de avanzar en la visibilización de este derecho, se entiende que este Índice es modular, vale decir, está concebido de tal modo que puedan agregarse o quitarse sub dimensiones, dependiendo del énfasis regulatorio que se le quiera dar al instrumento, a partir del descubrimiento de nuevas dinámicas sociales que ameriten hacerle ajustes. Es a partir de esta lógica, que se entiende que con esta primera versión se inicia un camino de desarrollo que tenderá a ser incremental en el tiempo y que pretende lograr coordinación y comparabilidad

a nivel internacional. Para este último objetivo, se estima necesario, sin embargo, simplificar el número y complejidad de las variables a modo de adaptarlas a las diferencias normativas de cada país sujeto potencial de medición, logrando concordar un número reducido de variables que puedan ser abordadas por un conjunto de países de la Región a fin de medir del mismo modo este derecho y poder realizar comparaciones significativas.

En este punto en particular, se cuenta con la coordinación ya establecida por diversos organismos encargados de la implementación del derecho de acceso a la información pública en distintos países de la región que han constituido la Red de Transparencia y Acceso a la Información RTA, uno de cuyos objetivos específicos es poder construir, en conjunto, este tipo de mediciones. Expresión de lo anterior, es la realización conjunta de una medición sobre barreras de acceso a la información pública, con un instrumento común, que se llevó a cabo durante los primeros meses de 2013 por parte de este colectivo de instituciones y países.

² Participa Chile Transparente, ProAcceso, Programa de Gobernabilidad PNUD, Programa de Desarrollo Humano PNUD, Centro de Políticas Públicas UC, Comisión de Probidad y Transparencia del Minsejpres, Banco Mundial.

II. Modelo Teórico

II. Modelo Teórico

ESTRUCTURA GENERAL DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

Como se ha dicho, la definición del modelo teórico no es solamente el primer paso, sino tal vez uno de los más críticos del proceso de construcción de un indicador compuesto. De la capacidad de definir claramente el fenómeno en este paso, depende la claridad posterior para traducir correctamente las relaciones entre dimensiones, a formulaciones matemáticas. De lo que se trata es justamente de definir el fenómeno que se quiere dimensionar y dada su condición multidimensional, distinguir claramente cada una de ellas y sus variables asociadas. A fin de desarrollar de modo correcto esta operacionalización, la necesidad de fundar teóricamente el fenómeno provee la posibilidad de entender los distintos pesos de cada dimensión y/o variable, y el modo específico en que deben relacionarse entre ellas. Es por ello que este proceso debe realizarse de tal modo de no quedar capturado por la data existente, sino que debe construirse desde el deber ser

teórico de qué es lo que se quiere medir. En definitiva, este proceso idealmente debe estar basado en lo que es deseable medir pensando en la consistencia del Modelo y no sobre los indicadores de que se dispone. (OCDE, 2008)

Ahora bien, considerando que el ITAI está orientado a la medición del estado de avance de la instalación de un derecho y que la mera declaración normativa del mismo no asegura su cumplimiento o exigibilidad concreta, es que la construcción del modelo teórico (fundamentalmente al momento de aplicar pesos a las distintas dimensiones) en su versión actual, responde también a una serie de estudios y mediciones realizadas por el CPLT durante los últimos tres años y que le han permitido observar cuáles son los elementos críticos a la hora de desarrollarse las dinámicas del derecho de acceso a la información en Chile. Estos estudios han considerado tanto las actuales circunstancias de desarrollo de capacidades institucionales de los Sujetos Obligados, así como de las

capacidades de acción de los propios ciudadanos potencialmente demandantes de información.

Estas mediciones lograron identificar, por ejemplo, un cierto número de barreras que los ciudadanos deben sortear al momento de hacer efectivo su derecho y que su impacto en el ejercicio alcanza a un 30% aprox. de solicitudes fracasadas. Por otra parte, han logrado detectar que sólo un 11% de la población nacional sabe de la existencia de este derecho, lo que es crítico a la hora de hacerlo efectivo, ya que se hace imposible exigir el cumplimiento de un derecho si no se tiene conocimiento sobre su existencia y posesión (CPLT 2012).

Complementariamente a lo anterior, estos estudios también han logrado detectar los elementos críticos, desde el punto de vista de las capacidades institucionales de los sujetos obligados, para el éxito de la interfaz entre el ciudadano demandante de información y las ventanillas públicas.

Así, por ejemplo, el nivel de conocimiento de la Ley por parte de los funcionarios públicos alcanza al 80 % (CPLT, 2012), pero la existencia de barreras al ingreso afecta al 30% de los intentos ciudadanos por demandar información pública (CPLT 2013).

Dada esta composición normativa y fáctica del fenómeno que se pretende medir, es que para la construcción del modelo teórico se recurrió a la adaptación de los tres pasos básicos recomendados para convertir los indicadores en instrumentos operativos para supervisar el cumplimiento de los derechos en circunstancias particulares: “El enfoque propuesto consiste en tres pasos básicos: en primer lugar, el uso de datos cuantitativos para identificar privaciones y disparidades de los derechos desde la perspectiva de las obligaciones fundamentales, la efectividad progresiva y la no-discriminación; en segundo lugar, el análisis de las causas principales de estos resultados, de modo de identificar las respuestas de las políticas que pueden esperarse razonablemente del Estado; y en tercer lugar, el uso de datos cuantitativos combinados con información cualitativa, para determinar en qué medida las privaciones, las disparidades y la falta de avances pueden deberse a fallas de las políticas del gobierno.” (Felner, 2008).

Para el caso del Índice de Transparencia, las adaptaciones a este planteamiento vienen por la necesidad de agregar dos elementos al proceso recién descrito. Por una parte, al inicio del mismo se requiere agregar las determinaciones normativas o puramente teóricas del derecho y, por otra, hacia el final de los pasos propuestos, es necesario considerar los niveles de responsabilidad en la disparidad de los derechos, no sólo en la acción gubernamental, sino también en las capacidades de acción de los sujetos portadores del derecho.

Así, se desarrollará el modelo teórico del ITAI recorriendo las siguientes fases:

- 1) Parametrización del proceso DAI que describe flujos y actores desde el simple mandato legal.
- 2) Modelo de relaciones que mostrará el tipo de dependencias existentes y esperadas entre las distintas categorías, dimensiones y actores.
- 3) Determinantes teóricas que son el sustento del modo en que se entenderán las relaciones de los flujos y los actores del proceso DAI.

4) Dimensiones e indicadores que darán cuerpo a las relaciones esperadas en el modelo.

5) resultados de mediciones referentes a privaciones y dificultades en el ejercicio del DAI que determinarán el modelo y sus funciones.

6) Modelo ponderado que muestra el esquema de medición resultado del cruce de la mirada teórica con las necesidades fácticas.

1) PARAMETRIZACIÓN DEL PROCESO DAI

Ciñéndose estrictamente a lo previsto en la Ley 20.285, se estructura un proceso de acceso a la información que contempla cuatro fases bien definidas en las que participan, en distintos roles, actores de corte ciudadano, institucionales, de exigibilidad y judiciales:



Fuente: Dirección de Estudios CPLT

Cuando la Ley 20.285, en su artículo 10, reconoce que toda persona tiene derecho a acceder a la información pública del modo en que se dispone en sus diferentes artículos y apartados, desencadena una serie de procesos sociales interrelacionados, que se centran en una **interacción principal**: *un sujeto demandante de información y una institución pública poseedora de dicha información*.

Como lo muestra el diagrama anterior, en términos esquemáticos todo se inicia en una fase que podemos denominar **Fase**

Ciudadana. En estricto rigor no es necesariamente la primera en el orden temporal del proceso, sin embargo su protagonista, una persona a la que se le reconoce un derecho, es el eje en torno al cual este se estructura y hace que el resto de las fases cobren sentido. En este momento, se supone la existencia de un sujeto que tiene necesidades de información y que luego de un proceso de reflexión y análisis, presume que dicha información debe estar en algún organismo público. En este punto, la Ley no requiere de la expresión de fundamentos y supone que esta persona

no es un experto ya que, entre otros, se consagra el principio de facilitación. Es decir, el proceso está compuesto, en esta primera fase, por sujetos que requieren información pública para fines no determinados y por tanto, se supone que sea una información de uso potencial para el desarrollo de sus propias capacidades o desafíos biográficos. A la vez, el cuerpo legal supone que esta persona es capaz de identificar la fuente de la información que requiere y tiene las habilidades como para saber dónde y cómo requerir dicha información.

Desde la ley no se desprende un “perfil de usuario” demasiado nítido, aunque si se puede desprender que requiere de ciertas cuotas de virtud cívica para llevar a buen puerto la solución de su necesidad de información. En primer lugar, supone que el sujeto demandante de información no necesariamente conoce el organigrama de la estructura del estado. Ello puesto que existe, por ejemplo, la figura de la derivación que debe ser operada obligatoriamente por las instituciones públicas y debidamente informada al ciudadano. Sin embargo, a la vez entiende que la persona que busca información, por ejemplo, debe conocer plazos precisos para ejercer su derecho de solicitud de amparo y acompañar los antecedentes necesarios.

De estas condiciones se desprende que el sujeto solicitante de información se interesa y valora la información del ámbito público, sea para acceder a beneficios o para ejercer cierto nivel de control social sobre las autoridades. En ambos casos, se suponen niveles diferentes de virtud cívica, conocimientos específicos sobre la esfera de lo público y capacidades de acción para acercarse eficientemente a este tipo de dinámicas.

Una segunda fase es la que podemos denominar de **Obligaciones Institucionales** y cuyo principal protagonista son

las instituciones públicas que poseen información potencialmente solicitable. Es la contra cara de la fase anterior y, del encuentro exitoso entre ambas, depende el ejercicio efectivo del derecho que reconoce la Ley 20.285. Acá la Ley exige la puesta en funciones de dos grandes vías de acceso a la información. Por una parte, la Transparencia Activa (TA) que supone la publicación proactiva de un cúmulo de información supuesta como básica sobre el servicio particular. Y por otra, el proceso de Solicitudes de Acceso a la Información (SAI), que se refiere al resto de la información institucional y que se activa a demanda de los potenciales solicitantes de información. Esta última debería estar orientada a la información más específica no presente en TA.

En esta fase la Ley supone principalmente el despliegue de una cuota de capacidades institucionales orientadas a cumplir con el objetivo de disponibilizar y entregar información. En este punto hay elementos básicos que conformarían lo que podemos denominar un perfil institucional orientado a la entrega de información y el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias. Acá se supone por ejemplo, tener una política de archivos para acceder fácilmente y en los tiempos que la ley obliga a la entrega de la información. A la

vez supone perfiles de acción diferenciados según la jerarquía de la responsabilidad. Por ejemplo, en el vértice se espera voluntad política para cumplir con la Ley y en la base operativa, se espera conocimiento de la Ley y habilidades para dar curso a solicitudes ciudadanas. Además, supone contar con cierta base de infraestructura de sistemas para “subir” la información a las páginas webs institucionales.

A la base del correcto desempeño de las instituciones en la disponibilización y entrega de información según mandata la Ley de Transparencia, existe un vector principal que ayuda en el despliegue más o menos trabado de las capacidades institucionales; cual es, el conocimiento y comprensión de las acciones ciudadanas de búsqueda y demanda de información como un derecho reconocido institucionalmente y, asociado a ello, el punto de que la información es pública salvo excepciones determinadas legalmente. Vale decir, que en las acciones ciudadanas no se encuentra un beneficiario, sino un sujeto de derechos.

La tercera fase está estructurada en torno al punto de potencial no encuentro entre las necesidades de información de los sujetos demandantes y las capacidades y voluntad de las instituciones públicas. Podría denominarse como la **Fase de**

Exigibilidad del Derecho de Acceso a la Información. En esta se contempla la existencia de un tercero imparcial llamado a resolver las diferencias de criterios suscitadas entre los ciudadanos y las instituciones públicas. Las instituciones de exigibilidad dan cuerpo operativo al reconocimiento de un derecho a través de la posibilidad de reclamar si es que existe la percepción de no cumplimiento. Por otra parte, permite gravar los posibles incumplimientos. Estos mecanismos son “dispositivos institucionales que, por una parte, proveen información a los actores para detectar transgresiones a las reglas, y, por otra, crean incentivos dirigidos a los actores y organizaciones encargados de sancionarlas.” (PNUD, 2009)

En esta fase los perfiles tienden a complejizarse ya que para la resolución de conflictos en torno a determinar si una información es pública o no, se requieren altos niveles de formalización y conocimiento técnico que permita resolver y que la decisión genere obligatoriedad en ambas partes. Para ello el rol autónomo del Consejo para la Transparencia es fundamental. Pero no sólo la condición de ente autónomo que le permite ser tercero imparcial cuenta en este rol, sino que también ser conocido e identificado como la instancia institucional donde reclamar el derecho de acceso a la

información. Aquí los deberes de promoción son claves. En esta fase, en la otra vereda, tenemos a organismos públicos sometidos al juicio del CPLT y a ciudadanos molestos, pero con capacidad de reacción frente a la sensación de vulneración de un derecho.

En definitiva, esta fase permite reconocer que, de poco sirve el reconocimiento formal de un derecho, si es que no existen las instancias donde reclamarlo y con la autoridad necesaria como para hacerlo exigible.

Finalmente, en este proceso del Derecho de Acceso a la Información en Chile se reconoce la posibilidad de que ambas partes puedan no estar de acuerdo con los dictámenes del CPLT y recurrir a procesos judiciales para oponérseles. Esta fase podría denominarse entonces como la **Fase de Reclamaciones** potenciales. Lo que se pone en juego en esta fase es la firmeza de los fallos del CPLT y por tanto la legitimidad y alcance preciso del imperio de la Ley 20.285. Aquí, a los actores ya mencionados (solicitantes, instituciones y CPLT) se agregan los tribunales de justicia y también el Tribunal Constitucional. El espacio simbólico en el que se desenvuelve esta fase es eminentemente jurídico y las competencias requeridas para desenvolverse en él son altamente técnicas y por ello, difíciles para los usuarios legos.

Para cerrar esta sección que describe el proceso DAI es necesario volver al diagrama que la encabeza. En él las fases están ordenadas en sentido ascendente y ello no es casual. Si se analiza con detención el proceso, el escalamiento de las fases conlleva también un alza en los requerimientos técnicos y de virtud cívica para hacerse parte de ellos. Así, al inicio del proceso se puede situar fácilmente un perfil de solicitante que, sin mucho conocimiento, es capaz de entrar en un ciclo de demanda de información. Sin embargo, a medida que se avanza, se van haciendo mayores exigencias cognitivas, motivacionales y técnicas para desenvolverse con comodidad, hasta llegar al espacio jurídico formal, sustentado sobre el conocimiento experto.

Bajo esta mirada, el sentido de la construcción de un Índice de Transparencia y Acceso a la Información aparece como una herramienta para monitorear el estado de desarrollo de cada uno de estos componentes y sus requisitos básicos de funcionamiento, con especial énfasis en el estado de desarrollo de las condiciones de posibilidad de los distintos actores para desenvolverse “correctamente” en cada uno de los escenarios. En este punto, cuando afirmamos condiciones correctas para el desarrollo del derecho, lo hacemos desde

la perspectiva de uso efectivo del mismo y, por tanto, la construcción instrumental del ITAI está centrada en la persona portadora del derecho, lo que determina, a su vez, los parámetros básicos de cómo se dan las relaciones al interior del modelo.

2) MODELO BÁSICO DE RELACIONES

Como lo hemos definido en secciones anteriores, todo índice pretende medir una realidad multidimensional de manera simplificada, a través de un valor específico que muestre su desempeño, comparándolo

con un deber ser previamente definido. De allí que un requisito básico para un buen índice, es la identificación precisa del fenómeno o atributo que se pretende medir (Schuschny y Soto, 2009).

En este caso, se pretende medir el estado de materialización del Derecho de Acceso a la Información con respecto a una situación ideal. El esquema siguiente intenta graficar esta situación, considerando las circunstancias e implicancias que de él se derivan:



Fuente: Dirección de Estudios CPLT

En su versión más resumida, el Modelo Teórico de cumplimiento del DAI implica que: si una persona requiere información pública, esta pueda acceder a ella en los tiempos y la forma que asegura la Ley. Ahora bien, esta simple afirmación contiene muchos supuestos y condiciones fácticas para su puesta en práctica y vigencia operativa.

En primer lugar, depende de la interacción que se entenderá como crítica y se espera que sea exitosa, entre una persona habilitada en su derecho y una institución con capacidades y voluntad de responder. Es decir, que depende, por una parte, de la conducta de una persona que sabe que posee un derecho, lo conoce y sabe operar con él (procedimientos, plazos, exigibilidad, etc.) y que, por lo tanto, realiza una búsqueda o solicitud de información pública clara y precisa. Por otra parte, depende de una institución y específicamente de una cadena decisional soportada por una serie de funcionarios de esta, que han adecuado sus prácticas personales e institucionales (tienen recursos, personal que conoce la ley, y procedimientos claros, es decir se habría modernizado) a fin de dar cumplimiento a la Ley y disponibilizar o entregar la información cuando esta sea pública.

En segunda instancia, la vigencia operativa del DAI depende de que, de no resultar exitosa la relación entre una persona solicitante y una institución poseedora de información, intervenga el CPLT a partir de la acción de un ciudadano que es capaz de reclamar el cumplimiento de un derecho que conoce y asume. **En todo caso, en la lógica del modelo ideal, se trata de que existan la menor cantidad de reclamos posibles, ya que (en condiciones ideales de uso) ello sería reflejo de que las capacidades y necesidades de personas e instituciones, se han combinado exitosamente.**

Ahora bien, si existen reclamos, se trata de que el CPLT los resuelva con apego a la ley y que sus fallos cuenten con alta legitimidad y sean acatados. Finalmente, se espera que los fallos del CPLT sean aceptados e implementados y, de no serlo, que exista una cantidad baja de casos en las cortes y el TC. Ello como reflejo de que la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia y sus facultades se encuentran asentadas y consolidadas.

A modo de anticipo, a partir del esquema anterior se nos abren a lo menos dos grandes dimensiones que deberían conformar el esquema operativo del Índice de Transparencia y Acceso a la Información.

La principal, referida a los sujetos protagonistas del ejercicio del derecho: los CIUDADANOS. Una segunda dimensión, ordenada en torno a las condiciones para la acción eficiente de las INSTITUCIONES. Ambas dimensiones conformadas por características que se harán cargo de las condiciones de posibilidad para que cumplan con sus respectivos objetivos, es decir, para los ciudadanos acceder a la información; para las instituciones entregar la información pública que sea solicitada. Estas dos dimensiones son las que terminan por cualificar el USO EFECTIVO del derecho de acceso a la información.

3) DETERMINANTES TEÓRICAS

Las relaciones, su tipo e intensidad, que se describen en el modelo, están determinadas por un cierto paradigma de cómo se comportarían los sujetos en este espacio particular de la realidad. Para decirlo claramente, el modo en que se relacionen las variables incluidas en el Modelo del Índice de Transparencia y Acceso a la Información, estará marcado por la mirada teórica que los orienta. De allí la importancia de mostrar el corpus teórico que lo sustenta.

En este sentido, una de las principales determinantes teóricas que marcan el modo en que medirá este índice, es que

de lo que se trata en la instalación del DAI, no es sólo medir el funcionamiento de un marco normativo desde el punto de vista legal, sino que se pretende avanzar en la **medición del espacio de acción de la política pública del acceso a la información**, es decir, no solamente abarcar la norma, sino que la mirada se extiende a una serie de fenómenos sociales asociados a la puesta en vigencia de la Ley y cómo esta afecta prácticas institucionales y subjetivas de actores individuales.

Ahora bien existe un amplio debate en torno a lo que son y cómo estudiar las políticas públicas. En lo que respecta a la construcción del ITAI, parece adecuado entender la política pública, en su mirada más genérica, como un conjunto de dinámicas e interacciones que participan en la construcción social de la realidad, a través de la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimas en un determinado momento histórico. (Muller y Surel, 1998)

Determinantes teóricos generales: ¿POLÍTICA PÚBLICA VERSUS LEY?



Muller y Surel (1998); L'analyse des politiques publiques.

Bajo esta mirada, “al interior” de una política pública se pueden encontrar, a lo menos, tres dimensiones que la constituirán y que, por lo tanto, ayudarán en el proceso de describir la multidimensionalidad del fenómeno del derecho de acceso a la información y el tipo de relaciones sociales que se conforman en torno a ellas: constituye un marco normativo de acción, asigna recursos de poder y conocimiento, y constituye un espacio de relaciones entre un número particular de actores.

En primer lugar, una política pública es mucho más que un conjunto de normas

aisladas unas de otras con objetivos azarosamente coincidentes. Para que exista como tal, una política pública debe **constituir una estructura de sentido** para la acción pública que le de coherencia general a los recursos (simbólicos, financieros, productos) implicados en su implementación. De este modo, el marco normativo de una política pública le da fronteras y determina un “territorio” propio de la política pública particular. Así, en los desafíos de implementación de la Ley 20.285 se han resuelto disyuntivas que han ido conformando dicho territorio: ¿se dará coherencia a la acción desde la mirada

del ejercicio de derechos o desde la lucha contra la corrupción? ¿Se dará prioridad a las acciones institucionales desde la mirada de los sistemas funcionales o desde la mirada de los ciudadanos? Las respuestas otorgadas a estas interrogantes han definido agendas de trabajo, aliados estratégicos y han dado desarrollos particulares a las funciones del CPLT y los otros organismos responsables en el correcto ejercicio del DAI.

En segundo lugar, una política pública asigna recursos de poder y por lo tanto determina y transforma relaciones so-

ciales específicas. En el caso de la Ley de Transparencia es evidente. Ésta asigna un derecho a las personas y marca obligaciones de los órganos del estado hacia ese “portador de un derecho”. Sin embargo, dichas transformaciones de las relaciones de subordinación también se dan hacia el interior del aparato público, con la emergencia de nuevas funciones que, dependiendo de los niveles de recursos que se movilicen, tendrán más o menos poder en la nueva estructura de funciones. Así, al interior de los organismos públicos surgen las funciones y rangos de transparencia y en la sociedad, aparecen nuevos derechos, consagrados en prácticas concretas.

Finalmente, una política pública constituye un espacio de relaciones entre un número de actores institucionales en el cual se asignan roles, deberes y derechos. Se puede afirmar que se constituye una suerte de espacio de ciudadanía sectorial en el cual los grupos que participan en la elaboración y puesta en obra de la política pública, logran cierta visibilidad y un modo de existencia social más definida. Ahora bien, dicha visibilidad y existencia están condicionadas por la capacidad de dichos actores de “hacerse presentes” en los espacios decisivos propios de la política pública. Es decir que, si bien el marco de acción de una política “determina” cuáles

son los actores relevantes, puede suceder que, dependiendo de la capacidad de acción y de los estilos de acción, algunos actores logren ingresar a este espacio e influyan en el tipo de regulaciones que terminan adoptándose.

La pertenencia y el rol que cada actor juegue en este espacio de ciudadanía sectorial, dependerá de las condiciones propias para hacerse escuchar de modo eficiente y, por tanto, depende de los recursos y capacidades con que cuente para ello. Para el caso de la Ley 20.285, aparece como evidente este juego. La ley determina los roles de las autoridades en el espacio sectorial de la transparencia. Rol de los Tribunales, del Gobierno, de la Contraloría, etc. Y por otra parte, hay actores que se han hecho presentes por su propia capacidad de influir; algunas Ong, liderazgos individuales, etc. Cabe hacerse la pregunta de cómo comparecen “los portadores reales del derecho” en este espacio de definiciones. Claramente la intensidad de la acción, como los recursos de poder de cada uno varía de modo importante.

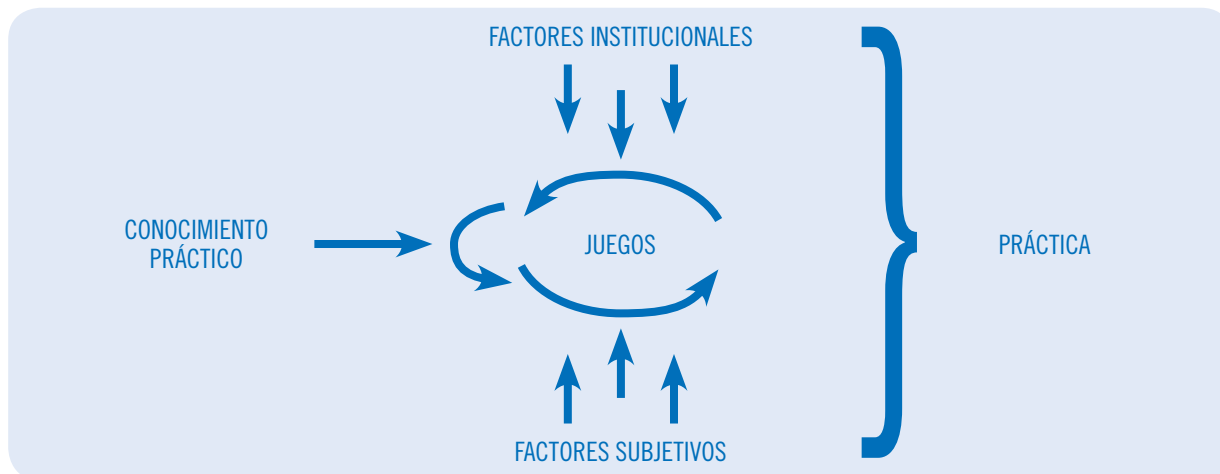
De lo que se trata, en definitiva, descritos estos componentes de una política pública, es de visualizar la diversidad e intensidad de prácticas sociales asociadas a la puesta en vigencia de una ley y que se constituyen

en elementos que condicionan la realización de los propósitos de un cuerpo normativo. Es decir, se constituyen en “condiciones de posibilidad” para la acción eficiente de la Ley, más allá de los enunciados normativos. Son prácticas sociales que deben ser consideradas al momento de detectar los factores que pueden influir en el estado de avance en el cumplimiento del DAI.

Justamente a partir de esta conclusión es que se deriva la segunda gran determinante teórica que está a la base de las definiciones operacionales del modelo que inspira la construcción del Índice de Transparencia y Acceso a la Información. Hemos dicho que la transparencia es mucho más que una Ley y que se extiende a partir de prácticas sociales. ¿Cómo entenderemos las prácticas sociales? ¿A partir de qué variables podemos describirlas?

Diremos que **las prácticas sociales son conductas sociales sedimentadas** que tienden a repetirse en contextos de relativa similitud y que están determinadas por una tensión subyacente entre factores institucionales y elementos subjetivos (normas y actores), o para decirlo de modo más directo, entre particularidad y universalidad en el sentido de la acción que se emprende. (PNUD, 2009)

Las Prácticas de la relación institucional



Fuente: PNUD

Como lo muestra el esquema anterior, en esta tensión fundante entre instituciones y subjetividad, se constituyen juegos orientados a la acción, que predisponen a los individuos a responder de determinada manera según los estímulos que reciba del entorno, las influencias de experiencias subjetivas pasadas y de marcos normativos que las encuadran.

Así, el componente institucional de este esquema lo entenderemos como “un conjunto de reglas formales que definen lo que se debe o no hacer en un espacio de

prácticas” (PNUD, 2009) Bajo esa mirada sirven para dar un marco de continuidad a las conductas y posibilitan que los resultados de la interacción tiendan con cierta certeza hacia “lo esperado”. Es decir, dotan de formalidad a las prácticas y las introducen en un ámbito de racionalidad que permite predecir resultados. En este sentido, los factores institucionales asignan funciones, entregan poder y obligaciones, a la vez que entregan recursos para que los fines determinados lleguen a buen puerto. Finalmente, las instituciones se constituyen en un sistema de incentivos

para las prácticas de los actores que interactúan en ellas, es decir, operacionan, por la vía formal y racional, un sentido particular de la acción que permite la coordinación entre intereses diversos, apelando a cierta universalización de estándares de conducta.

En lo que se refiere al espacio del Acceso a la Información, la Ley ha previsto la creación de instituciones con mandatos explícitos como el propio Consejo para la Transparencia. Del mismo modo, ha implicado la asignación de recursos para

que un determinado grupo de individuos pongan en práctica los mandatos de la Ley y los oriente a proceder de determinada manera. Así, la estructura de incentivos que está subyaciendo en la Ley, también determina acciones de los actores no estatales, que se ven “obligados” a hacer uso del derecho que se le reconoce, cumpliendo algunas condiciones mínimas de formalidad y adoptando procedimientos.

Ahora bien, dichos componentes formales y racionales se topan con elementos subjetivos de los actores involucrados, tanto en las instituciones responsables como en las personas particulares, que hacen que los mandatos formales se instalen, en la práctica, de un modo particular y no necesariamente como lo obliga la norma.

Para lo que es útil en este proceso de construcción del Índice de Transparencia y Acceso a la Información, entenderemos como factores subjetivos, aquellos elementos que provienen de la traducción personal de los hechos y normas que encuadran la realidad, a partir de los códigos de identidad de un “individuo con sus propias necesidades, emociones y capacidad de percibir, interpretar y comunicar”. (PNUD, 2009) Así, aquello que desde la mirada de los factores institucionales es un requisito legal, desde la mirada de los

factores subjetivos puede ser leído como una traba en el proceso personal de acceso a la información. Del mismo modo, aquello que es diagnosticado desde la mirada institucional como una barrera de ingreso al proceso de respuesta de solicitudes, desde la subjetividad puede ser traducido como sensaciones de temor o vergüenza.

Lo importante a retener en esta distinción, es que esta interacción entre formalidad y subjetividad, da origen a prácticas sociales que tienden a arraigarse y repetirse por parte de los actores involucrados. Es indispensable, por lo tanto, al momento de ponerse el desafío de la medición del fenómeno de la instalación en las prácticas sociales del DAI, tener a la vista ambos componentes, ya que el sesgo hacia uno de ellos, determinará un sentido de acción u otro en el marco normativo de acción y de sentido de la política pública. Hay aquí un desafío de método a fin de hacer comparecer dichas subjetividades en la medición de avances de cuerpo normativo que enmarca las prácticas sociales del derecho de acceso a la información.

¿Qué hace que estas tendencias de prácticas se modifiquen? O más genéricamente, ¿Qué potencia que una persona se active a fin de modificar prácticas o iniciar nuevas prác-

ticas, como por ejemplo, pedir información en un organismo público? En concreto, se trata de orientar un juicio sobre cuáles son las variables que describen de mejor manera las condiciones de posibilidad para que una persona tenga éxito en conseguir la información que necesita. Y mirado desde la función institucional, se trata de saber cuáles son las condiciones de posibilidad en las que se sustenta la probabilidad de éxito para que una institución entregue la información de modo adecuado.

Como lo hemos señalado, este proceso está determinado por componentes de la subjetividad y de las instituciones que participan en él. En particular, y con el fin de medir eficientemente, cabe fundar cómo entender las capacidades de acción desde ambas perspectivas. Así parece adecuado que para el caso del componente ciudadano se piense desde el **proceso de construcción de capital social y particularmente sobre el tipo de agencia que permite su desarrollo u orientación**. Y para el caso de las instituciones, el equivalente funcional a este cuerpo teórico, está en el concepto de **construcción de capacidades institucionales**.

El concepto de capital social es de reciente data y ha sido intensamente utilizado para intentar explicar el éxito o fracaso de la

implementación estable de instituciones democráticas. Se define como ciertas “características de la organización social tales como las redes, normas y la confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación orientada al beneficio mutuo” (Putnam, 1995). Es decir, el capital social sería un cierto tipo de relaciones que permite que los individuos conduzcan sus acciones hacia actividades exitosas en la construcción de bienes comunes. Bajo este prisma se afirma que el capital social no solamente proveería el pegamento que constituye comunidades, sino también la palanca que las conduce hacia un objetivo democrático. (Krishna, 2002)

Ahora bien, de la definición anterior no se desprende necesariamente que la acción colectiva potenciada por el capital social conduzca hacia el fortalecimiento democrático. De hecho existen asociaciones altamente cooperativas que más bien han tendido a romperlo. Es decir, el pegamento está apalancado por ciertas condiciones que logran conducir dicha densidad social hacia objetivos legitimadores de las instituciones. Es lo que se denominará el problema de la agencia. Así, el capital social no sería intrínsecamente positivo o negativo, sino que si este fortalece, debilita o deja sin cambios la participación ciudadana en democracia, depende, en esta mirada, de

la naturaleza y capacidad de las agencias mediadoras. (Krishna, 2002)

¿Como parametrizar estas agencias mediadoras orientadas hacia el éxito de las acciones ciudadanas en torno al DAI? Es decir, ¿Cuáles son los vectores que hacen capaces a los ciudadanos coordinarse para alcanzar objetivos comunes o simplemente comprometerse con un proceso de búsqueda de información? En la literatura se distinguen capacidades o vectores de nivel macro (pobreza, educación, estratificación social), meso (membrecía a organizaciones formales o informales) y micro (capacidades individuales).

En lo que respecta al modelo del Índice de Transparencia y Acceso a la Información, en tanto la interacción crítica se da entre un individuo demandante de información y una institución que entrega información, aparece como acertado pensar en un tipo de agencia vinculada, principalmente al nivel micro, es decir, considerar algunas características de nivel individual que posibilitarían el éxito de la acción de búsqueda. Según los estudios realizados por el CPLT, en este nivel aparecen como variables críticas el conocimiento sobre el propio derecho y cómo ejercerlo y la valoración que se tenga de la información pública.

En cuanto al nivel institucional, cabe hacer la reflexión sobre la capacidad de las instituciones de generar recursos que les permitan llegar a los objetivos planteados. Aquí es donde la noción de capacidades institucionales cobra sentido.

De acuerdo a la definición de Hilderbrand y Grindle (1997), la capacidad institucional del Estado puede ser definida como la habilidad que tienen las organizaciones públicas para desempeñar las tareas encomendadas en forma eficiente, eficaz y sostenida. Dependiendo del contexto específico de cada una de ellas y de la coordinación interinstitucional de las mismas. Las instituciones son el marco que brinda la certeza, brinda la información, facilita la coordinación y reduce los costos de transacción, favoreciendo y dando soporte al ejercicio efectivo que realizan los sujetos de derecho.

Por otra parte, debemos mencionar que la teoría reconoce una relación entre prácticas sociales e instituciones, que lleva a una valoración de las instituciones como productos históricos, que responden además a necesidades sociales históricamente determinadas.

Se trata, entonces, de poder medir aquellas variables consideradas relevantes que nos

permitan comprender a las instituciones, tanto en su quehacer particular, como en un determinado contexto y rol y, a partir de ahí, identificar y definir diferentes trayectorias que nos permita caracterizar probables vías de transformación que, paulatinamente, permitan un avance progresivo hacia un proceso de modernización, en un contexto de prácticas institucionales comprendidas dentro de un ámbito caracterizado como “gestión pública transparente”.

Es así como dentro del ITAI, algunas de las variables identificadas como relevantes responden a lo que hemos definido como capacidades institucionales y que no solo apuntan a mejoras en la gestión, sino que también apuntan a facilitar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Este proceso involucra la generación de nuevas capacidades institucionales en sistemas y personal, la adecuación de funciones y atribuciones, y también la generación de incentivos claros que impliquen beneficios y castigos según corresponda.

Como puede observarse, cada uno de estos elementos teóricos permite construir el cuadro de variables que serán considerados en el modelo teórico del Indicador de Transparencia.

4) DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES: SENTIDO GENERAL

Dados los desarrollos analíticos de las páginas precedentes, el Índice termina incluyendo tres grandes Dimensiones. Una que describe y cuantifica los factores que caracterizan las acciones ciudadanas requeridas para el eficiente acceso o búsqueda de la información pública (Dimensión Ciudadana). Otra, que contempla las condiciones necesarias para que las instituciones logren una eficiente disponibilización y entrega de la información (Dimensión Institucional) y una tercera dimensión, la de Uso Efectivo del derecho de acceso a la información, que se entenderá como el nivel acumulado de demanda de información pública durante un período, mostrando principalmente la función de exigibilidad registrado, es decir, destacando los eventos de fracaso de las interrelaciones entre un ciudadano demandante de información y una institución que entrega información, que llegan a ser reclamos frente al Consejo para la Transparencia, organismo que encarna este momento de exigibilidad en el ciclo del derecho. En definitiva, la verdadera magnitud del uso del derecho (tercera dimensión), está determinada por las condiciones de desarrollo de las otras dimensiones, que le dan sentido fáctico al derecho consagrado normativamente.

Ahora bien, se entiende que para que las dos primeras dimensiones (ciudadana e institucional) logren un desempeño eficiente, deben cumplir con el desarrollo de ciertas condiciones de posibilidad para la práctica del derecho, que se resumen en la relación dinámica de tres atributos medibles o sub dimensiones. Por una parte, la valoración que se tenga de la información pública, por otra el conocimiento que se posea del modo en cómo acceder/ entregar la información y por último, la capacidad, que se diferencia para el caso ciudadano en posibilidades de acceso, y para el caso de las instituciones en capacidades institucionales.

Valoración

Tanto en el caso de los ciudadanos como de los funcionarios, entenderemos valoración de un derecho o condición social, como la identificación de un problema público –entiéndase “una condición o situación que produce necesidad o insatisfacción entre las personas y frente a la cual la acción de la autoridad pública es buscada” (Anderson, 2006, p.82)–, sobre el cual, “la ciudadanía tiene algún criterio o norma por el cual lo juzga como no razonable o inaceptable” (Anderson, 2006). Dewey por otro lado, se refiere a la valoración desde una perspectiva más particular o individual, la cual describe en términos

de “deseos que surgen cuando algo no marcha, cuando hay una dificultad en una situación existente, y esa ausencia la que produce deseo” (Dewey, 1943). En ambos casos, la concepción de valoración surge desde algo que se considera necesario o relevante en un contexto y temporalidad específica.

Discursivamente, el valor en un bien público se instala (Wensley y Moore, 2011) promoviendo la habilidad de satisfacer una aspiración de toda la comunidad y en base a la satisfacción de necesidades relevantes o alcanzar bienes superiores. Por ende, la evaluación del valor debe considerar: valoración de un producto final y la satisfacción de los beneficiarios o población objetivo. (Benington, 2011) Implica entonces, lograr medir el derecho en tanto producto final (uso) y la propia información pública.

Así, los ciudadanos, para ejercer el DAI, requieren ver en la información pública y en la posibilidad de acceder a ella una oportunidad real para desarrollar sus propios intereses, individuales o colectivos. Por su parte, en las instituciones, en la medida en que los funcionarios consideren la información del estado como perteneciente a la ciudadanía y valoren el acceso a la información como un derecho, existirán

mejores posibilidades de que faciliten el acceso a los ciudadanos. Sin embargo, en el ámbito institucional no es un factor tan crítico ya que están obligados a cumplir con la Ley.

Conocimiento

Este concepto ha sido intensamente definido y tiende a ser elusivo a la hora de fijarle contenidos. Sin embargo, en el ámbito de las políticas públicas y el ejercicio de derechos está relacionado con información, o sistemas de información que constituyen mapas mentales que permiten generar conductas coherentes y eficientes para determinados espacios de prácticas sociales (PNUD; 2009).

En ese sentido, entenderemos conocimiento del derecho de acceso a la información, como una condición necesaria para el ejercicio del mismo. Reconocemos en este conocimiento distintos niveles de complejidad y abstracción que van desde un reconocimiento intuitivo del derecho, hasta el conocimiento de los mecanismos de protección y exigibilidad del mismo. En el caso de los funcionarios, este conocimiento los habilitará para responder de manera adecuada a las demandas de información de la ciudadanía y para cumplir con las obligaciones legales que establece el derecho de acceso a la información, mientras que,

en el caso de los ciudadanos, cuando este conocimiento es adquirido en un 100%, posibilita y gatilla su uso junto con los mecanismos de exigibilidad.

Capacidad

Entenderemos por capacidad, como un conjunto de posibilidades determinadas, con las cuales están dotadas tanto las personas como las instituciones en el marco de las condiciones sociales y materiales en las que se encuentran insertas. Por parte del ciudadano, esta capacidad está orientada a sortear las barreras existentes para el ejercicio del derecho de acceso a la información, observables desde la práctica ciudadana. El sentido en este aspecto, es observar cuáles son dichas barreras y cómo los ciudadanos logran finalmente ejercer su derecho, de allí que esta subdimensión en el ITAI se la llame “posibilidades de acceso”. Por parte de las instituciones, y como se desprende de las reflexiones teóricas ya expuestas, las capacidades estarán orientadas a generar coherencias institucionales que permitan cumplir tanto con los objetivos explícitos que mandata la Ley 20.285, como con los desafíos que imponen las prácticas sociales asociadas. Así, algunas de las variables incluidas en el concepto de capacidades institucionales corresponden a: dotación de enlaces, coordinación interinstitucional,

presupuesto destinado a transparencia, formalización de procesos al interior de las mismas, entre otros.

5) PRIVACIONES Y DIFICULTADES REGISTRADAS

Hasta ahora, a partir de las exigencias que se desprenden de la dinámica interna del modelo teórico, se han deducido algunas de sus características fundamentales. De esta dinámica, que podemos denominar como de elaboración a priori, se han desprendido lo que hemos llamado las tres dimensiones generales y su composición como Índices Dimensionales, por ejemplo, la distinción entre dimensión ciudadana y dimensión institucional. Sin embargo, al interior de estas dimensiones se han determinado sub dimensiones con características específicas y pesos particulares en la fórmula final de medición. ¿Por qué estas son valoración, conocimiento, acceso y capacidades? ¿Por qué la sub dimensión conocimiento tiene mayor valoración en la Dimensión ciudadana que en la Institucional?

Por otra parte y dado que la construcción que se relata en estas páginas tiene como principal objetivo generar una herramienta para calificar los avances y obstáculos del proceso de implementación de la política pública del acceso a la información en Chile, es que sus distintos componentes

dimensionales, sub dimensionales y los indicadores específicos, se transforman en señales e instrumentos regulatorios. Es decir, son señales explícitas de cómo se debe entender el correcto funcionamiento de la política pública y a su vez, dependiendo de los resultados obtenidos, se convertirán en señales precisas sobre dónde están los potenciales problemas de la política.

Para ser resueltas, ambas lógicas recién descritas requieren la utilización de argumentos fácticos, es decir, basados en evidencia a posteriori. En complemento con la fase anterior centrada en deducciones, en esta fase se realizarán conclusiones basadas en datos. Es decir, tanto para definir el peso de uno de los indicadores de las sub dimensiones, como en la identificación de espacios de mejora del proceso de implementación de la política pública de acceso, se requiere observar comportamientos y parametrizarlos a fin de identificar tendencias que, a su vez, determinarán los elementos finales del modelo de medición del ITAI.

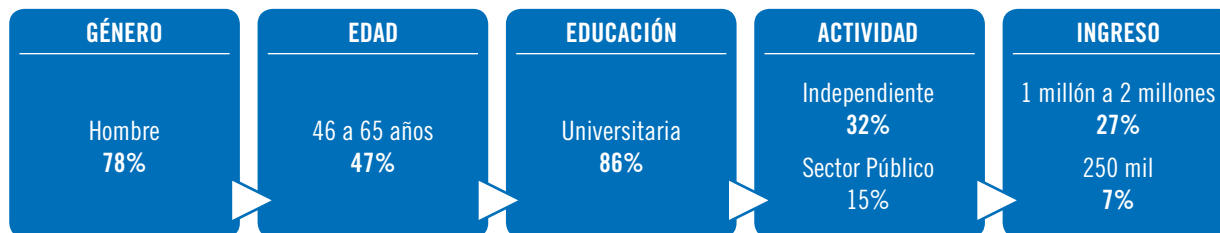
Entonces, a partir de la recopilación y análisis de información específica levantada a través de distintos estudios e investigaciones realizadas en los últimos años por el CPLT, se estructura finalmente el sentido que subyace en el

modelo de medición que sustenta el ITAI, definiendo los énfasis en los pesos de las dimensiones y las subdimensiones, así como en la determinación de los tipos de relaciones que se establecen entre los indicadores específicos al interior de las subdimensiones.

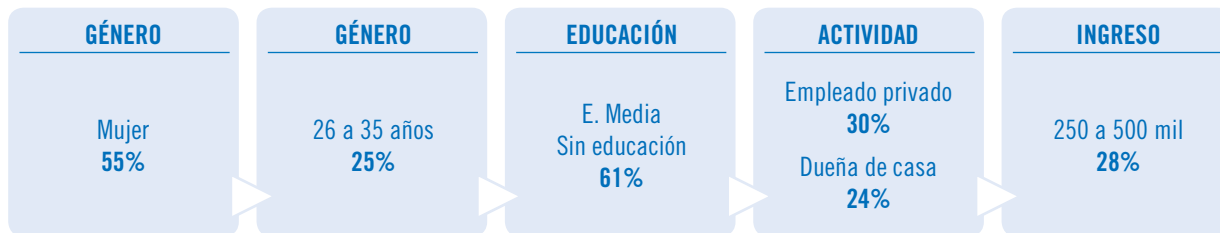
En la sección siguiente, mostraremos algunos de dichos datos de entorno y de efectos concretos que el marco normativo de la transparencia está teniendo en las prácticas reales, tanto de ciudadanos como de las instituciones, y que nos permitirán definir los énfasis específicos que marcarán la medición y las señales regulatorias que de ella se derivan.

Definiciones a partir del riesgo de elitización: como se observa en la figura siguiente, uno de los primeros y más nítidos rasgos del modo en que se está desarrollando la instalación de la política pública de acceso a la información, es que hasta ahora su uso está quedando restringido a un sector minoritario e ilustrado de la población.

Reclamante ante el CPLT (usuario de la Ley)



Solicitante de información en las instituciones públicas (usuario genérico)



Fuente: Encuesta Nacional de Transparencia y Encuesta de Satisfacción de Clientes, CPLT

Si se compara el perfil del Usuario Genérico de información pública, vale decir, aquel ciudadano que consultado si en el último año ha solicitado información al estado (sin que necesariamente conozca la ley de acceso) responde afirmativamente en la Encuesta Nacional de Transparencia, con el perfil del ciudadano que ha estampado un reclamo frente al Consejo para la Transparencia, es decir que conoce de la Ley y la ha ejercido correctamente,

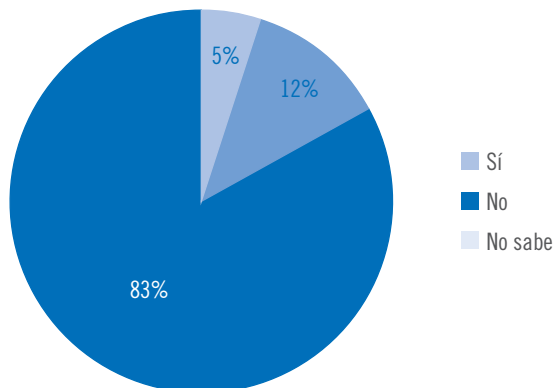
podemos observar que este último es de altos ingresos y con educación formal de alto nivel, lo que lo hace ser parte de una cierta elite capacitada con antelación para ejercer este derecho. En cambio, el usuario genérico, el que más requiere de información del estado en tanto usuario directo de beneficios³, responde a características que lo sitúan en condiciones menos favorables para el ejercicio de derechos, especialmente el derecho de acceso, que

como vimos en secciones anteriores, requiere de cuotas de virtud cívica importantes para ejercerse correctamente en sus etapas de exigibilidad y reclamación.

Por otra parte, el contexto anterior es ratificado y profundizado en sus alcances a partir de los datos de conocimiento sobre la Ley y el propio Consejo para la Transparencia como organismo que encarna la función de exigibilidad que reconoce la Ley de Acceso.

³ Según la Encuesta Nacional de Transparencia 2012, el 58% de aquellos que dicen no haber pedido información pública, declaran que no lo han hecho porque no lo han necesitado, vale decir, no tienen al estado como referente directo de sus necesidades o acciones de desarrollo. A su vez, del 16% de aquello que dicen haber solicitado información, el 21% declara haberlo hecho sobre subsidios y beneficios.

¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia? (B: 2.241)



Así, un usuario distinto se constituye en aquel que conoce el CPLT y que por lo tanto puede buscar información ejerciendo el derecho que le otorga la Ley, pudiendo así exigir plazos y el cumplimiento cabal de su solicitud. Sin embargo, el porcentaje de conocimiento es muy bajo y alcanza al 12% del total de entrevistados según la Encuesta Nacional de Transparencia 2012. Lo anterior es consistente con el hecho de que sólo el 11% de los entrevistados que ha solicitado información, conoce al CPLT. Es decir, sólo entre un 11 y 12% de la población estaría buscando información empoderado en su derecho.

De los datos anteriores se desprenden

señales bastante precisas sobre qué está pasando en la práctica con un derecho que ha sido reconocido recientemente en la legislación chilena y que, sin embargo, parece tener dificultades para instalarse operativamente entre la población portadora del mismo. De estas dificultades surgen, a su vez, las señales que deben recogerse al momento de tomar definiciones operativas en el modelo de medir que se contempla en el ITAI.

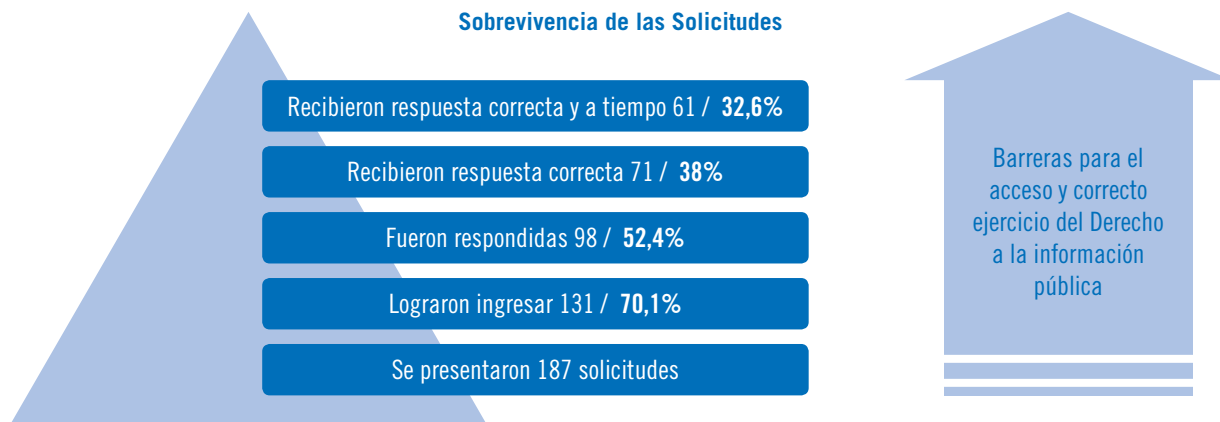
Así, el primer rasgo a destacar es el **elemento complejidad que implica el ejercicio del derecho** de acceso a la información. Asociado a lo anterior, aparece como segundo factor el conocimiento como

elemento crítico al momento de evaluar el estado de avance de esta política pública y sobre las señales que deben estar presentes en el actuar del CPLT y las instituciones involucradas en la aplicación de la misma.

Ello implica dos ámbitos específicos de atención para el modelo operativo de medición del índice. Si la complejidad se deriva de la sobre formalización de procedimientos asociados al ejercicio del derecho y el objetivo de la Ley es el ejercicio ciudadano del mismo, entonces es necesario observar y valorar el tipo de **capacidades institucionales que desarrollen los sujetos obligados, a fin de que estén centradas en la lógica ciudadana** antes de que la puramente institucional y normativa. Por otra parte, y bajo esta mirada, el conocimiento deberá ser crítico para los ciudadanos, en tanto les permitirá abordar con mayores herramientas la complejidad asociada al ejercicio del derecho.

Definiciones a partir de la detección de barreras:

Sin necesariamente juzgar razones o motivos, en el proceso de puesta en práctica del derecho de acceso a la información se ha detectado la existencia de barreras al ingreso de solicitudes y a la búsqueda de información que realizan los ciudadanos.



Como se observa en la gráfica anterior, que expone los resultados de un estudio realizado durante 2012 por el Consejo para la Transparencia, sólo un 32% de un total de 187 solicitudes de información realizadas a distintos organismos públicos logra una respuesta a tiempo y correcta. En la misma dimensión, el 30 % de las solicitudes realizadas ni siquiera logra ingresar a los sistemas dispuestos por los organismos públicos para ser respondidas. En definitiva, se observan claras barreras en el proceso de ingreso de solicitudes que hacen que el ejercicio del derecho se haga dificultoso para los ciudadanos.

El tipo de barreras detectadas por el estudio están relacionadas principalmente por el

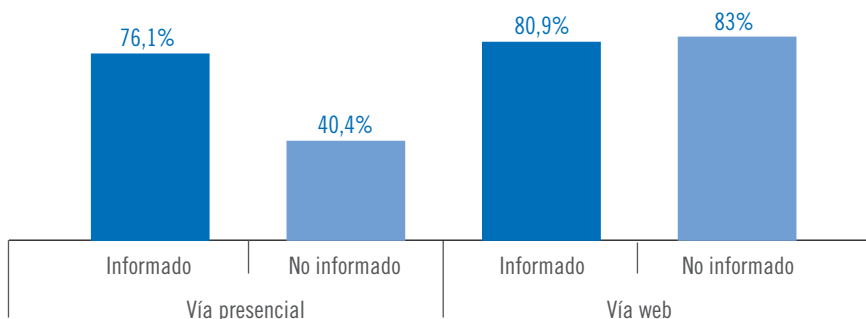
desconocimiento de los propios funcionarios de la existencia y modo de funcionamiento de la Ley de Acceso y por sobre exigencias derivadas de requerimientos técnicos de los procesos determinados para acceder a la información:

- Resistencia a ingresar solicitudes, por parte de los funcionarios públicos, debido al alto desconocimiento de la Ley y sus procedimientos.
- Remisión del ciudadano a la página web para la realización de su solicitud.
- Exigencia de realizar un registro de datos del solicitante, excesivo y obligatorio.

- Falta de formularios de la Ley 20.285.
- La exigencia de la creación de una cuenta de usuario para ingresar una solicitud, puede hacer al ciudadano abandonar el proceso.
- Inoperatividad de la página web o inconexión de los links al formulario de solicitud.

Por otra parte, el mismo estudio, nos muestra que la vía presencial es la más crítica en la existencia de barreras y que un ciudadano informado tiene más posibilidades de tener éxito en su búsqueda, que uno que enfrenta su necesidad de información pública, sólo contando con las herramientas que le entrega el sentido común.

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

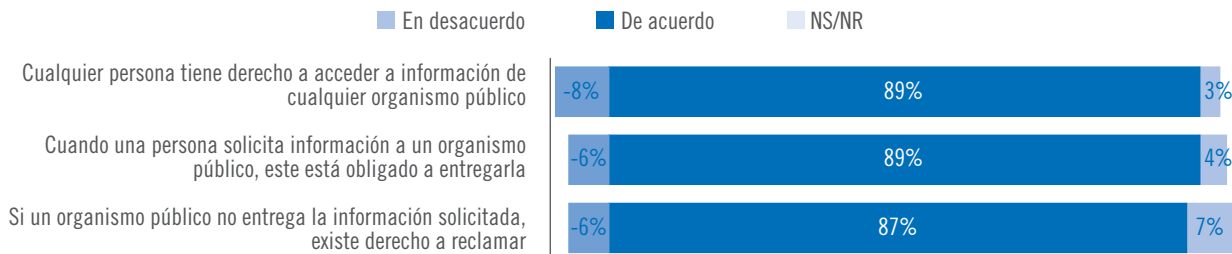


Como lo muestra la gráfica anterior, el factor conocimiento es clave a la hora de medir el modo concreto en que están operando las normas sobre transparencia en la sociedad chilena. Tal es la criticidad, que si bien el ciudadano informado tiene más posibilidades de éxito, ello no asegura que su solicitud ingrese al sistema de la

institución o que finalmente tenga una respuesta adecuada. La criticidad de este factor significa que por muy informado o por mucho que el ciudadano que busca información necesite de ella, si existen estas barreras podrán cumplirse con las expectativas que instala la Ley.

Ahora bien, si llevamos este factor conocimiento al ámbito de la exigibilidad del derecho de acceso, la situación se torna preocupante. Como se desprende de la gráfica siguiente, ciudadanos tienen cierta noción general de que pueden acceder a la información que está en el estado.

¿Qué tan de acuerdo está con cada una de las siguientes afirmaciones? (B: 2.241)

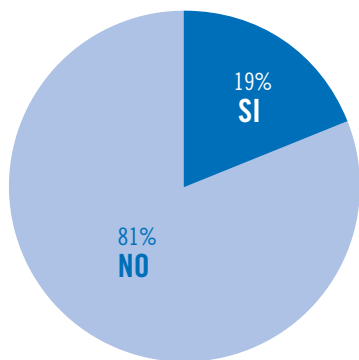


Sin embargo, claramente no saben que pueden hacerlo bajo el amparo de un derecho, ni menos que existe un órgano especializado

en acoger los reclamos relacionados con este tema, confundiendo la función, con el organismo especializado en reclamos sobre

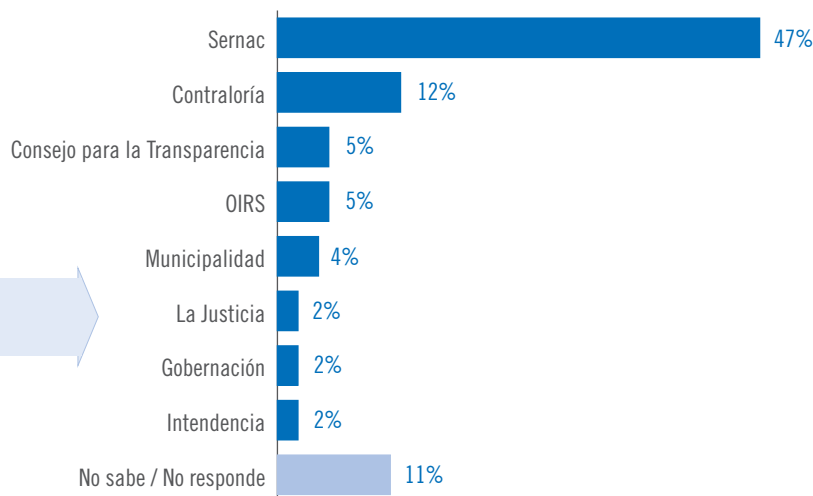
derechos del consumidor. Así lo muestran los resultados de la Encuesta Nacional de Transparencia de 2012:

¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada? (B: 2.241)



En lo que respecta a la medición específica que estos datos aportan al ITAI, queda claro que para dar cuenta del proceso real de acceso a la información, así como para determinar con precisión las señales de por donde es preciso corregir/mejorar el proceso, se **debe considerar el factor conocimiento como una sub dimensión crítica**, tanto a nivel de los ciudadanos, como de las instituciones.

¿Cuál? (B: 2.241)



En lo que respecta a los ciudadanos, es un factor que, en la fase de ingreso y búsqueda, aumentará las probabilidades de éxito. Ya en las siguientes fases del proceso de acceso a la información, el conocimiento permitirá acogerse a la posibilidad de amparo y dará mayor potencia al elemento de exigibilidad que contempla la Ley. En este sentido, el conocimiento que es “exigible” a los ciudadanos no es intenso

ni de detalles sobre la Ley y el CPLT, sino que debe reducirse al mínimo necesario como para que desencadene un proceso de reclamación, que, posteriormente al evento de establecer un reclamo o amparo, será conducido por los mismo elementos del proceso que contempla Ley.

Para las instituciones el factor conocimiento también se instala como importante al

momento de observar la buena marcha de la instalación del derecho de acceso. Del nivel de conocimiento que los funcionarios tengan de la Ley y sus procesos, dependerá en gran medida que la fase de ingreso sea más expedita para los ciudadanos y que la fase de respuesta y entrega de la información se dé de acuerdo a los parámetros determinados por la normativa y considerando las necesidades de los demandantes concretos de la información. En este punto aparece como clave que los funcionarios tengan una percepción de la información lo más alejada posible de una noción patrimonialista de la misma y que por otra parte, entiendan al ciudadano como un sujeto portador de derechos y no como un usuario, cliente o súbdito.

Por otra parte, la detección de barreras debe considerarse como un elemento crítico al momento de medir la posibilidad de los ciudadanos de acceder a información pública, **dado que se han constituido en un elemento que condiciona directamente los factores ciudadanos** de necesidad de la información pública (valoración), así como del conocimiento que tengan para ejercer su derecho de modo más o menos eficaz. Es decir, como lo muestran los datos de los estudios, incluso un ciudadano conocedor y con necesidades claras de información puede ver coartado su acceso

a la información por la existencia de las barreras que hemos detallado en párrafos anteriores.

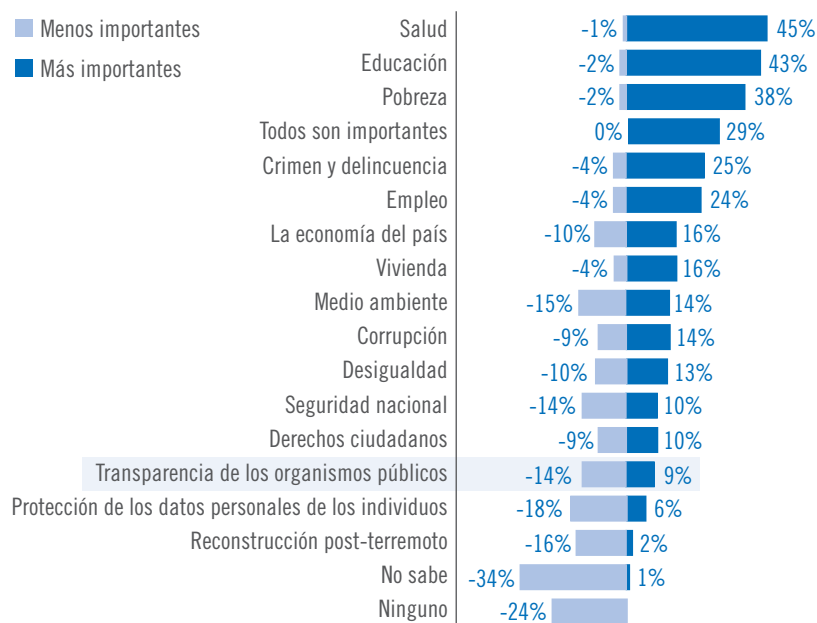
Definiciones a partir de la intangibilidad.

En base a los estudios realizados, se ha podido detectar una suerte de invisibilidad del derecho de acceso frente a la ciudadanía. Esta relativa falta de espacio propio de la transparencia en los temas país,

se ve fortalecida por una percepción de desconfianza instalada en la ciudadanía.

Como muestra la gráfica siguiente, que expone resultados de la Encuesta Nacional de Transparencia 2012, la transparencia en los organismos públicos no es un tema de prioridad en las preocupaciones de la ciudadanía, sobre todo frente a derechos más visibles y directos como lo son la salud o la educación.

Temas para importantes para el país (B: 2.241)



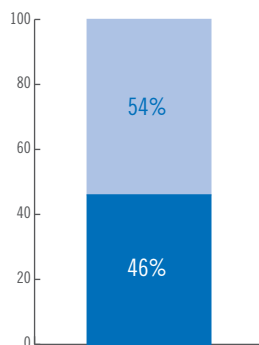
El tema en este contexto no es cómo la transparencia se posiciona como tema, ya que ello sería contraproducente para las instituciones democráticas del país, sino más bien cómo se muestra a **la transparencia y el derecho de acceso a la información**

como herramientas útiles para acceder de mejor forma a los derechos prioritarios de los ciudadanos. Es decir, el desafío es cómo mostrar a la población general la instrumentalidad de este derecho, tantas veces señalada por la teoría de derechos.

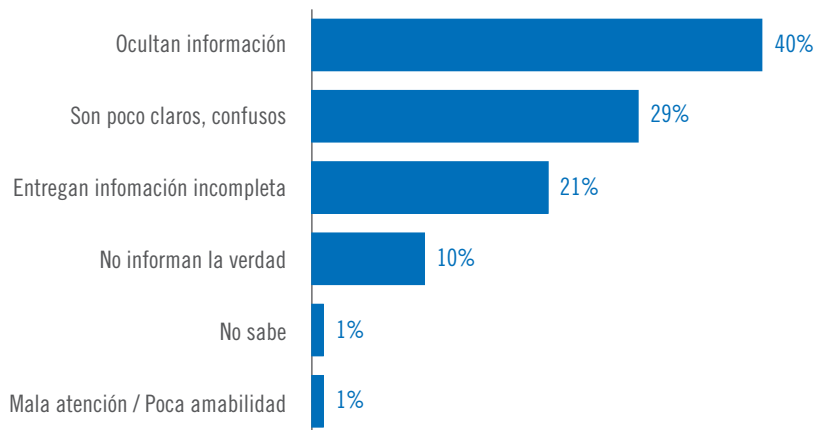
A esta especie de invisibilidad o ausencia de espacio propio de la transparencia frente a la ciudadanía, se suma una percepción consistente de desconfianza en la información que se entrega por parte de los organismos públicos.

Si una persona solicita información a un organismo público, recibe información confiable (B: 2.241)

■ En desacuerdo ■ De acuerdo



¿Por qué desconfía Ud. de esa información? (B: 1.034)



Como muestra la gráfica, según la Encuesta Nacional de Transparencia 2012, un 54% de los entrevistados manifiesta cierta desconfianza hacia la información que entregan los organismos públicos. Tal vez más importante que lo anterior, es que de aquellos que no ven la información como confiable, un alto porcentaje cree que se oculta información, pero un no despreciable 29%, apela a la poca claridad de la información que se entrega como causa de la poca confiabilidad.

De lo anterior se desprende un factor muy importante al momento de seleccionar los elementos que deberían ser parte de una medición sobre el estado de avance

de la política pública sobre acceso a la información pública: la valoración que se tenga tanto del propio derecho de acceso, como de la información propiamente tal. Es por ello que este elemento conforma una de las sub dimensiones del ITAI y es aplicable, tanto a ciudadanos, como a las instituciones públicas que son sujetos de la Ley.

Dado que existe una dificultad con posicionar el derecho en los espacios más cotidianos de los ciudadanos y ello repercute en que necesidades de información de los ciudadanos queden anuladas por la desconfianza o la percepción de inutilidad o falta de pertinencia de la misma, cabe

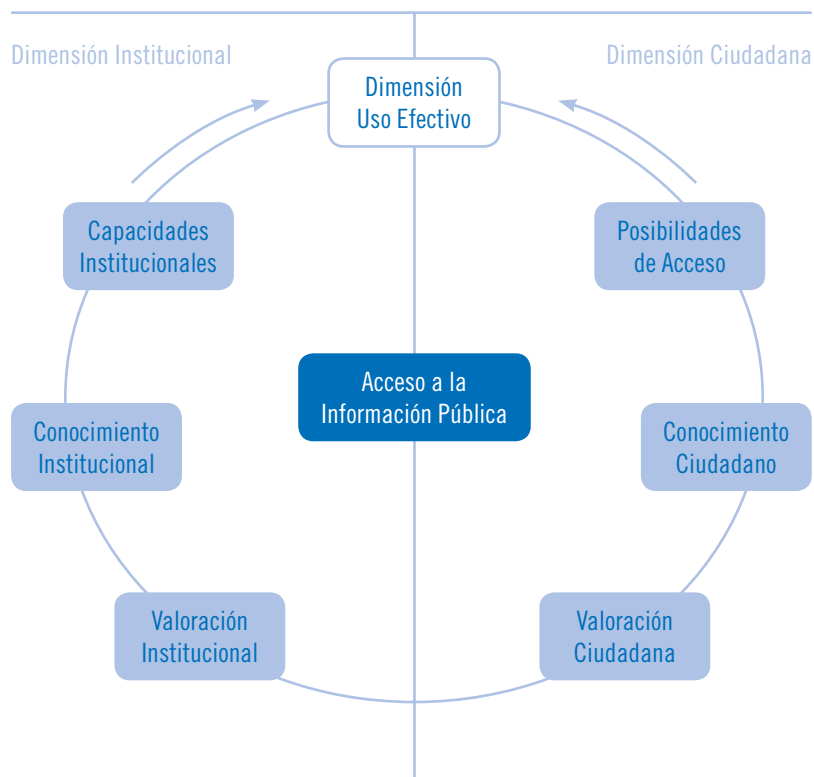
observar la evolución de los grados de utilidad y pertinencia que la ciudadanía ve en la información pública y, a la vez, de la utilidad del propio derecho de acceso. Para los funcionarios públicos, la valoración del derecho y la información, se constituyen en elementos que ayudan al mejor desempeño al momento de entregar o disponibilizar la información, en tanto logren concebir la información que administran, no como un patrimonio, sino como un bien público que se conecta con necesidades básicas de los ciudadanos y no solamente con dinámicas de ejecución administrativa de mandatos difusos de la autoridad.

III. Modelo de Medición

III. Modelo de Medición

A partir de las relaciones descritas, los supuestos teóricos explicitados y los déficits fácticos mostrados en las páginas anteriores, resta mostrar el modelo concreto de medición que permitirá transformar las definiciones genéricas en fórmulas específicas de medición y cálculo.

De lo anterior se deriva que el ITAI está constituido por tres Índices Dimensionales: Uso, Condiciones de Uso Ciudadano y Condiciones de Uso Institucional. A su vez, estas tres dimensiones se descomponen en sub dimensiones. Así, para el Uso están las acciones de Transparencia Activa y las acciones de Transparencia Pasiva. Para la dimensión ciudadana se contemplan las sub dimensiones valoración, conocimiento y acceso. Finalmente, para la dimensión institucional se ordenan las sub dimensiones valoración, conocimiento y capacidad. Esto da el siguiente esquema general del ITAI:



Cada una de estas subdimensiones responde a un modelo de comportamiento diagnosticado a partir de diversos estudios y datos como lo hemos señalado en los acápite anteriores. Es por ello que se asocian entre sí con diferentes relaciones traducidas en diferentes operaciones y ponderaciones. Así, la Dimensión Uso Efectivo se construye a partir de la multiplicación de las visitas a páginas web (Vis) y los reclamos en TA (R) hechos al Consejo para la Transparencia y las solicitudes de información (Sol) y los amparos interpuestos en el CPLT (A). Esto como expresión de los niveles de insatisfacción explicitada por los ciudadanos y el grado potencial de exigibilidad que pudiesen activar los ciudadanos demandantes de información:

$$U = 1 - \left(\frac{R}{\sqrt{Vis}} \cdot a_1 + \frac{A}{Sol} \cdot a_2 \right)$$

Dado que las dos vías de acceso a la información (visitas y solicitudes) se asumen como equivalentes, se ha determinado una ponderación del 50% (a_1 y a_2).

Por otra parte, la Dimensión Ciudadana se construyen con la sumatoria de las capacidades de los ciudadanos al valorar (V) la información pública y conocer (CN) las condiciones mínimas para hacer exigible su derecho, las que se potencian con los niveles de acceso (Ac) detectados en el ejercicio efectivo del derecho.

$$[(V * f_1 + CN * f_2) * Ac] p_1$$

Al interior de las capacidades ciudadanas, se ha detectado (Estudios de Cliente Oculto) que el conocimiento es una variable crítica al momento de tener éxito en el acceso a la información, por lo que se le ha dado la ponderación superior en su grado mínimo frente a la valoración, vale decir, 60% versus 40% (f_1 y f_2).

En esta Dimensión Ciudadana, cada una de las sub dimensiones se mide considerando las prioridades regulatorias y los descubrimientos fácticos mostrados en páginas anteriores. Ello resulta en el siguiente cuadro de indicadores:

En la sub dimensión Valoración Ciudadana, la totalidad de la información es recopilada directamente desde la Encuesta Nacional de Transparencia. Contempla elementos de valoración genérica de la Ley y el derecho de acceso, así como de valoración práctica, a partir del número de ciudadanos que han solicitado información.

Sub Dimensión	Ítems de Mediciones	Variable Observada	Alternativas de respuesta	Responde
Valoración	Valoración	P10.1 Toda la información que poseen los organismos públicos, debe ser pública	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos
		P28 ¿Usted ha solicitado información a un organismo público en los últimos 12 meses?	Si	Todos
	Reconocimiento intuitivo del Derecho de Acceso a la Información	P12.1 Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos
		P12.2 Cuando una persona solicita información a un organismo público, este está obligado a entregarla	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos
		P12.3 Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos

Para la Sub Dimensión Conocimiento, se seleccionan baterías de preguntas de la Encuesta Nacional de Transparencia, especialmente confeccionadas para recabar este tipo de información bajo los

parámetros dispuestos en el modelo teórico. Se contempla la medición de los elementos básicos mínimos para que un ciudadano pueda ejercer su derecho de acceder a la información pública, distinguiendo el

nivel de penetración en la población de la existencia de la Ley, pero especialmente si es capaz de identificar la figura práctica de exigibilidad, es decir, si identifica dónde puede reclamar.

Conocimiento	Conocimiento de la Ley de Transparencia	P17 El 20 de abril del 2009 entró en vigencia la Ley de Transparencia (Ley N° 20.285), que obliga a los organismos públicos a dar a conocer lo que se llama “información pública” ¿Conoce usted esta ley?	Si	Todos
		P50 ¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?	Si	Todos
	Conocimiento del Consejo para la Transparencia	P13 ¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?	1. Si > ¿Cuál? -Consejo para la Transparencia	Todos

Ahora Bien, en la Sub Dimensión Acceso, se recurre a información recopilada a través de los procesos normales de fiscalización

que realiza el Consejo para la Transparencia, haciendo especial selección de los elementos particulares para el caso

de la TA y de DAI que hacen posible a los ciudadanos llegar a la información que eventualmente necesiten del estado:

Acceso	TA	Acceso a Banner de Transparencia Activa	P39 ¿Sabía Ud. que existe una sección de los sitios web de los organismos públicos llamada “Transparencia Activa”/“Gobierno Transparente”/“Ley 20.285”?	Si	Todos
			P46 En esa ocasión, ¿encontró la información que buscaba?	Si	Todos
	Acceso TA	Cumplimiento Aspecto General Fiscalización TA	Banner visible y operativo		

Acceso	DAI	Acceso a Mecanismos de Solicitudes de Acceso a la Información	P24 ¿Sabe usted a través de qué canales de comunicación se puede ingresar una solicitud de información en un organismo público? ¿Cuáles?	Complemento de No sabe / No responde y otro	Todos
		Acceso a Banner de Transparencia Activa	P33 En esa ocasión, ¿le entregaron la información que solicitó?	Si	Si, en P28
		Acceso DAI	Cliente Oculto (DAI)	% barreras	

Finalmente, en la Dimensión Institucional se establece la sumatoria de la valoración (V), el conocimiento (C) y las capacidades (CP) como condiciones para el cumplimiento efectivo de la Ley 20.285 por parte de las instituciones obligadas.

$$[V * r_1 + CN * r_2 + CP * r_3] p_2$$

Dado que es obligación de los funcionarios públicos cumplir con la Ley, la valoración se deja en una ponderación menor (r_1) en relación a las otras dos condiciones (r_2 y r_3), las que se equilibran en su nivel de criticidad para la correcta entrega de la información a los ciudadanos.

En esta Dimensión Institucional, al igual que en la anterior, cada una de las sub dimensiones se mide considerando las prioridades regulatorias y los descubrimientos fácticos

mostrados en páginas anteriores. Ello resulta en el siguiente cuadro de indicadores:

Los datos de la Sub Dimensión Valoración Institucional, se obtienen íntegramente de los set de preguntas de la Encuesta Nacional de Funcionarios, especialmente diseñadas para medir este fenómeno del modo en que lo requiere el modelo teórico. A diferencia del caso ciudadano, se mide la valoración general de la existencia de la Ley y el derecho:

Sub Dimensión	Ítems de Mediciones	Variable Observada	Alternativas de respuestas	Responde
Valoración	Valoración	P19 ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se identifica más?	1. Los beneficios que aporta la Ley de Transparencia son superiores a cualquier costo que implique su implementación (tiempo, trabajo, recursos, riesgos)	Todos
		P13 ¿Cuál es su evaluación sobre la existencia de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Chile?	Buena / Muy buena	Todos
	Reconocimiento intuitivo del Derecho de Acceso a la Información	8.2 Cualquier persona tiene derecho a acceder a información de cualquier organismo público	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos
		8.3 Cuando una persona solicita información a un organismo público, este está obligado a entregarla	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos
		8.5 Si un organismo público no entrega la información solicitada, existe derecho a reclamar	Muy de acuerdo / De acuerdo	Todos

En lo que respecta a la Sub Dimensión Conocimiento Institucional, la totalidad de los datos se obtiene de un set de preguntas destinado para tal efecto en

la Encuesta Nacional de Funcionarios. En ellas no sólo se mide el conocimiento básico sobre la Ley (como en el caso de los ciudadanos), sino que se avanza en

detalles relacionados con el rol de guía en el acceso a la información que le cabe a los funcionarios.

Conocimiento	Conocimiento de la Ley de Transparencia	P10 El 20 de abril del 2009 entró en vigencia la Ley de Transparencia (Ley N° 20.285) que obliga a los organismos públicos a dar a conocer lo que se llama “información pública” ¿Conocer usted esta ley?	1. Sí	Todos
	Conocimiento del Consejo para la Transparencia	P9 ¿Sabe Ud. si existe una institución dedicada a acoger reclamos de los ciudadanos cuando los organismos públicos no entregan la información solicitada?	1. Sí > ¿Cuál?_ Consejo para la Transparencia	Todos
		P27 ¿Ha escuchado hablar del Consejo para la Transparencia?	1. Sí	Todos
	Conocimiento Mecanismos de Solicitudes de Acceso a la Información	P20 ¿Sabe Ud. qué información le solicitan, en cualquier organismo público, para poder realizar una solicitud de información?	Identifica canales correctos	Todos
		P21 ¿Sabe Ud. qué información le solicitan, en cualquier organismo público, para poder realizar una solicitud de información?	Complemento de No sabe / No responde y otros	Todos
		P22 ¿Los organismo públicos tienen un plazo determinado para dar respuesta a una solicitud?	1. Sí	Todos
	Conocimiento de Banner de Transparencia Activa	P23 ¿Sabía Ud. que existe una sección de los sitios web de los organismos públicos llamada “Transparencia Activa” / “Gobierno Transparente” / “Ley 20.285”?	1. Sí	Todos
	Conocimiento de Mecanismos de Protección	P30 ¿Sabe Ud. cuáles son las vías a través de los cuales se puede presentar un reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia?	Identifica vías correctas	Todos
		P31 ¿Sabe Usted cuáles son los plazos que se deben considerar para presentar un reclamo o amparo ante el Consejo para la Transparencia?	Respuesta correcta	Todos
		P32 ¿Ante qué situaciones o faltas de un organismo público, se puede presentar un reclamo ante el Consejo para la Transparencia?	Identifica situaciones correctas	Todos
		P33 ¿Sabe Ud. qué información es necesario presentar para ingresar un reclamo frente al CPLT?	Identifica información correcta	Todos

Por último, en la Sub Dimensión Capacidad Institucional, los datos específicos se obtiene de una mixtura de datos aportados

por las instituciones y procesos de fiscalización realizados por el propio Consejo. Ambas tipologías de datos, reflejan que

tan estructurados están los procesos institucionales para hacerse cargo de las demandas de información de la ciudadanía.

Capacidad	Enlaces	Enlaces en las instrucciones	Dato por instrucciones	
	Fiscalización DAI	% cumplimiento etapa análisis DAI	Resultado	
	Fiscalización TA	% cumplimiento TA	Resultado	

Ahora bien, en **la fórmula final del ITAI**, los resultados que se obtienen en la Dimensión Uso Efectivo se ponderan con los resultados de la combinación entre la Dimensión Ciudadana y la Institucional. Ello, puesto que el Uso Efectivo no se realiza en situación ideal, sino bajo condiciones reales que se describen en las otras dos dimensiones combinadas. La criticidad de la Dimensión Ciudadana para la efec-

tividad del uso del derecho de acceso a la información pública, se funda en tanto la Ley establece a la persona demandante como portador del derecho. Del mismo modo, desde una mirada regulatoria, se espera que las funciones asociadas a la Ley se desarrollen institucionalmente a partir de las necesidades de los sujetos portadores del derecho que reconoce la Ley y no desde la mirada estado-céntrica. De

allí que los pesos de estas dimensiones se repartan en un 50 % y un 50%.

Así, el número final de lo que podemos entender como el estado de avance de la instalación social de la política pública de acceso a la información en Chile, se obtiene de la siguiente fórmula:

$$1 - \left(\frac{R}{\sqrt{V_{is}}} \cdot a_1 + \frac{A}{S_{ol}} \cdot a_2 \right) * [(V * f_1 + CN * f_2) * Ac] p_1 + [V * r_1 + CN * r_2 + CP * r_3] p_2$$

IV. Resultados Índice de Transparencia y Acceso a la Información

IV. Resultados Índice de Transparencia y Acceso a la Información

A continuación se presentarán los resultados generales del primer Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITAI). Se trata de una medición que contempla datos recopilados durante el año 2012 y está enfocada exclusivamente a la medición de resultados en los organismos centrales del estado.

Dado lo anterior, el ITAI es una herramienta que articula y parametriza las distintas dimensiones de esta política pública, integrando tanto sus aspectos normativos como sociales, por tanto, este índice se estructura a partir de diferentes mediciones orientadas a conocer tanto el desempeño y el rendimiento de las instituciones en torno a la política pública de

Transparencia y acceso a la información, como las capacidades y posibilidades de los ciudadanos de ejercer este derecho.

RESULTADOS DEL ITAI

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

Ahora bien, entre los factores que determinan este resultado, se establece claramente que el desconocimiento es el factor crítico que impide alcanzar niveles más altos, toda vez que **sólo el 8% de los ciudadanos sabe cómo ejercer su derecho**, conoce la LT e identifica al CPLT como institución donde reclamar; y solamente **el 43% de los funcionarios públicos conoce tanto los aspectos generales como los mecanismos específicos de la LT y su funcionamiento**. En definitiva, se observa por una parte que los ciudadanos no saben cómo ejercer sus derechos, y por otra, que los funcionarios públicos no tienen suficientemente claro cómo cumplir con la Ley.

Por otro lado, hay elementos que si bien muestran buenos niveles de cumplimiento y avance, es necesario seguir desarrollando consistentemente para la correcta implementación de esta política pública. Estos elementos guardan relación con la ausencia de barreras de acceso a la

Estado de avance de la Política Pública de Transparencia en Chile



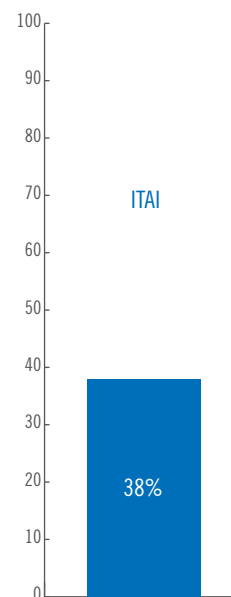
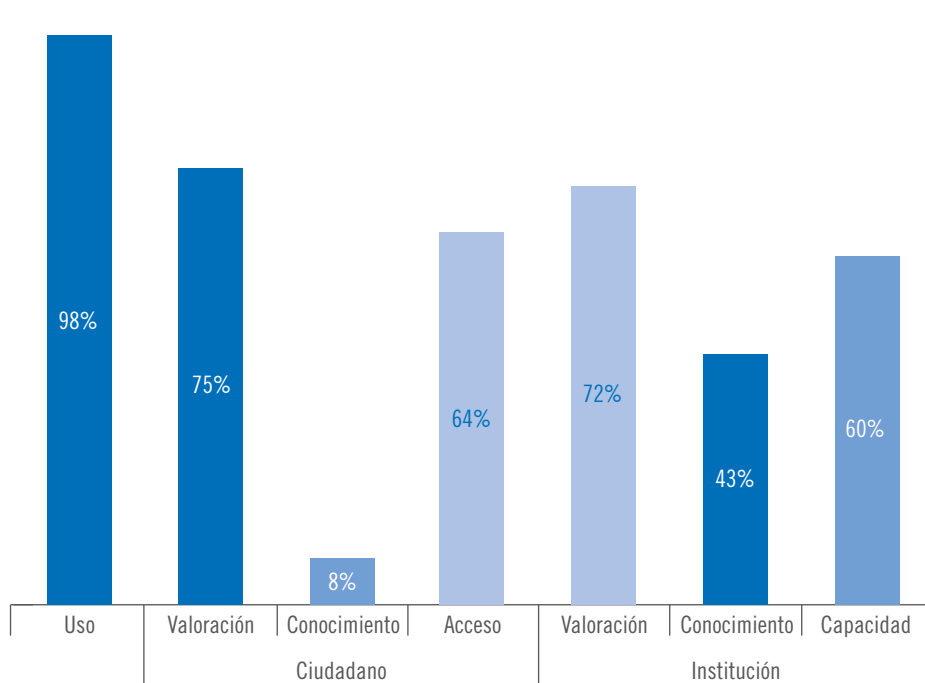
CPLT, Dirección de Estudios

información pública para los ciudadanos, que registra un nivel de acceso del 64%; la valoración institucional de la LT y el derecho, que muestra un nivel del 72%; y el desarrollo de capacidades institucionales

para dar cumplimiento a este derecho que presenta un porcentaje del 60%.

Finalmente, son destacables los niveles de valoración de los ciudadanos sobre este

derecho, quienes reconocen intuitivamente el valor de la Transparencia y la información pública, con un nivel del 75%, y el nivel de satisfacción de los usuarios de la LT que alcanza un 98%.



CONCLUSIONES

Un primer elemento a destacar en el sentido, en el origen y en la lógica en cómo se construye este índice, y que por tanto en lo que reflejan sus resultados, es que se intenta mostrar, por una parte, los avances y déficits en el proceso de implementación de una política pública, y al mismo tiempo se intenta precisar las posibilidades de regulación y desarrollo que subyacen a las distintas dimensiones antes descritas. Lo interesante de la herramienta radica, en que no solo se focaliza la medición en las dimensiones normativas de la política pública, sino que también en las relaciones sociales que se establecen en esta dinámica, y desde esa perspectiva, el énfasis está puesto desde el punto de vista del sujeto portador del derecho y no solamente desde la mirada administrativa de la función pública.

En el mismo nicho de reflexión, si se comparan los resultados del componente institucional del ITAI, que alcanza casi al 60% de sus objetivos, con los resultados del componente ciudadano, que llega sólo al 22% de cumplimiento, surge la pregunta de las consecuencias de este desequilibrio y por lo tanto, aparece la potencia del rol que juega tanto la herramienta con que se mide, como el tipo

de efectos institucionales que de ello puede derivarse.

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

Finalmente, considerando este tipo de desequilibrio tan clásico de la cultura política chilena entre lo que podemos llamar la racionalidad funcional del estado y la subjetividad de los actores de la sociedad, aparece la urgencia y necesidad de crear herramientas de regulación que generen incentivos desde esta subjetividad subordinada, por llamarla de

alguna manera. Es dable pensar que este ejercicio de medición contribuye a ello de modo consistente y posibilitan avanzar en procesos de transformación del estado (su modernización) desde un paradigma de derechos y ciudadanía.

Bajo esa mirada, a partir de los resultados del ITAI se pueden establecer diferentes ejes de regulación e intervención para desarrollar esta política pública, en las que se identifican, puntos bajos, en los que es necesario avanzar decididamente en acciones y políticas que propendan a un mayor desarrollo de esas dimensiones; puntos en los que se ha avanzado, y hay que seguir trabajando consistentemente, y puntos altos en los que es importante mantener los niveles. Con todo, la utilidad del instrumento radica en las señales e incentivos que se desprenden para saber dónde y cómo modificar la conducta de los actores involucrados.

Puntos Bajos donde poner énfasis para el futuro de la Política Pública

Con estos resultados, se pueden identificar claramente los aspectos en los cuales se debe desarrollar un trabajo más intenso para el éxito de esta política pública, en ese sentido, se concluye de manera clara y evidente que los ciudadanos no saben cómo ejercer su derecho, asimismo los funcio-

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

Puntos en que hay que seguir avanzando

Por otra parte, existen puntos en los se ha avanzado, pero es importante, continuar desarrollando con consistencia, respecto

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

Puntos Altos donde seguir trabajando para mantener los niveles

Finalmente, en relación a puntos altos, aparece la alta valoración de los ciudadanos por este derecho, se observa que la información pública y la transparencia son un valor social con alta reputación en

la sociedad. Por tanto en vías de seguir fortaleciendo esa alta valoración, se puede concebir, por ejemplo, que la iniciativa de “Gobiernos Abiertos” puede ayudar aún más en la percepción de utilidad y pertinencia de la información pública.

Asimismo, en el estadio actual de desarrollo, existe un alto nivel de satisfacción de los usuarios efectivos de la ley, existiendo una altísima proporción de ellos que ha tenido buenas experiencias en su ejercicio. Entonces, con todos estos elementos desarrollándose de manera más consistente, quedaría por observar estos niveles de satisfacción de los usuarios de la Ley cuando el derecho se haya masificado.

The background consists of several overlapping, semi-transparent blue shapes in various shades, creating a layered, abstract effect. A solid yellow horizontal bar is positioned in the lower-middle section of the image. The word "Bibliografia" is centered within this yellow bar in a dark blue, sans-serif font.

Bibliografia

Bibliografía

Anderson, J.; 2006; *Public policymaking: an introduction*; Boston: Houghton Mifflin.

Dewey, J.; 1943; *Theory of Valuation. En International Encyclopedia of Unified Science. Volume II, Number 4.* The University of Chicago Press. Chicago, Illinois.

CPLT; *Encuesta Nacional de Transparencia*; 2009 - 2012; www.consejotransparencia.cl

CPLT; 2012; *Encuesta Nacional de Funcionarios*; www.consejotransparencia.cl

CPLT; 2013; *Implementación del Proceso de Acceso a la Información. Principales hallazgos 2009 - 2011*; Dirección de Estudios.

Felner, E.; *¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos.*; SUR - revista Internacional de Derechos Humanos; N° 9; 2008.

Hilderbarnd, M. y Grindle, M.; 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?"; en M. Grindle (ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries.* Boston: Harvard University Press.

Krishna, A.; 2002; *Enhancing Political Participation in Democracies. What is the role of Social Capital?*; Comparative Political Studies; vol. 35, n° 35.

Libertades Ciudadanas - CPLT; 2011; *Estudio sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.*

Muller,P. y Surel, Y.; 1998; *L'analyse des politiques publiques*; Montchrestien.

OCDE; 2008; *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*.

Olavarría, M. - CPLT; 2010; *Tipos de Modelos de Gestión de Información*.

PNUD; 2009; *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile: La Manera de Hacer las cosas*.

Schuschny, A y Soto, H.; 2009; *Guía Metodológica. Diseño de Indicadores Compuestos de Desarrollo Sustentable*; Cepal.

Medina, F.; 2001; *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la Concentración del Ingreso*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos; Cepal.

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
CONSTRUCCIÓN DEL MODELO Y PRIMEROS RESULTADOS
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS / SEPTIEMBRE 2013